

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA “SUBSECCIÓN B”

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Expediente: 43385
Radicación: 190012331000200800254 01
Actor: Mercedes Segura Valencia
Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional y otros
Naturaleza: Acción de reparación directa

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de agosto de 2011, por medio de la cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declaró la caducidad de la acción y denegó la totalidad de las pretensiones elevadas en la demanda. La sentencia recurrida será confirmada con fundamento en los siguientes antecedentes y consideraciones.

SÍNTESIS DEL CASO

Mediante sentencia del 23 de marzo de 2001, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sala de Descongestión con sede Cali, resolvió declarar la nulidad del acto administrativo por medio del cual se desvinculó a la señora Mercedes Segura Valencia de su cargo como docente del municipio de Guapi, Cauca, y se le ordenó a dicha entidad que la reintegrara a su cargo y le pagara lo adeudado por concepto de salarios y

prestaciones sociales, sin solución de continuidad. No obstante lo anterior, en virtud de la Ley 715 de 2001, la administración del personal educativo del municipio de Guapi quedó a cargo del departamento del Cauca, desde el 1 de enero de 2002, por lo que a dicho municipio no le fue factible cumplir con el fallo en comento. Por su parte, la señora Mercedes Segura Valencia, a través de diferentes actuaciones administrativas y judiciales, buscó que el Ministerio de Educación Nacional, el departamento del Cauca, y el municipio de Guapi, le dieran cumplimiento al fallo, trámites en los que constantemente se le indicó que el único ente que podía ordenar su reincorporación era el departamento del Cauca, el cual se abstuvo de hacerlo. Conforme a lo anterior, sólo hasta el 2 de julio de 2008, la señora Segura Valencia interpuso extemporáneamente la presente acción de reparación directa en contra de todos los entes referidos, para que le respondieran por los perjuicios derivados de que la sentencia del 23 de marzo de 2001 no fuese acatada.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1 El 2 de julio de 2008, la señora Mercedes Segura Valencia presentó demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, contra la Nación-Ministerio de Educación Nacional, el departamento del Cauca y el Municipio de Guapi, Cauca, con el fin de que se les declarara extracontractual, solidaria y patrimonialmente responsables por incumplir lo ordenado en la sentencia n.º 153 del 15 marzo del 2001, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, y demás normas vinculantes y, por consiguiente, que se les condenara a indemnizar los perjuicios morales y

materiales que le ocasionaron a raíz de ello. Al respecto, formulò las siguientes pretensiones:

PRIMERA: - LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE GUAPI - CAUCA, son responsables civil y administrativamente, en forma solidaria, de todos los daños y perjuicios, tanto morales como materiales, ocasionados a MERCEDES SEGURA VALENCIA, como consecuencia de la evidente falla del servicio, omisiones y falta de coordinación en la prestación del servicio de educación y de su administración en que incurrieron las entidades demandadas, que ha conllevado a que hasta la presente fecha no se haya dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia No. 153 de fecha marzo 15 de 2001 del Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión del Valle del Cauca, y en los dispuesto en la Ley 715 de 2001 y demás normas concordantes.

SEGUNDO: - LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE GUAPI - CAUCA, son responsables en forma solidaria, a pagar a MERCEDES SEGURA VALENCIA, por intermedio del suscrito apoderado, todos los daños y perjuicios, tanto morales como materiales, que se le ocasionaron como consecuencia de la evidente falla en el servicio, omisiones y falta de coordinación en la prestación del servicio de educación y de su administración, en que incurrieron las entidades demandadas, y que ha conllevado a que hasta la presente fecha no se haya dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia No. 153 de fecha marzo 15 de 2001 del Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión y en lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, conforme a la siguiente liquidación o la que se demuestre en el proceso, así:

A- Por PERJUICIOS MORALES el equivalente en moneda nacional de MIL SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES PARA LA FECHA DE LA SENTENCIA (1000 S.M.L.M.V.), para la señora MERCEDES SEGURA VALENCIA, por concepto de perjuicios morales o “pretium doloris”, consistentes en el profundo trauma psíquico que produce el hecho de ser despedida injustamente de su cargo de docente en el Municipio de Guapi – Cauca, y posteriormente después de un largo proceso contencioso administrativo, que culminó en una sentencia favorable de sus pretensiones, ninguna de las entidades demandadas haya querido dar cumplimiento a lo ordenado por la Justicia Administrativa en cuanto a su reintegro como docente y el pago de todas sus prestaciones.

B- Por PERJUICIOS MATERIALES (daño emergente) diligencias judiciales, pagos de honorarios a los Abogados y todos los que se lleguen a probar, que se estima en CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (50.000.000).

C- Los intereses aumentados con la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor que devenguen las sumas anteriores.

D- Todas las condenas serán actualizadas conforme a la evolución del índice de precios al consumidor.

TERCERA: - LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE GUAPI- CAUCA, darán cumplimiento a la sentencia dentro de los treinta días siguientes a su

ejecutoria.

1.1 Como fundamento de las anteriores peticiones, la demandante adujo que el 1 de abril de 1997, mediante contrato de prestación de servicios, fue vinculada en el cargo de maestra al municipio de Guapi, Cauca, el cual le fue renovado mensualmente, hasta que el 12 de septiembre de 1997, se le nombró en propiedad en el cargo de docente de primaria y por ende, se le inscribió en el escalafón del departamento del Cauca, comoquiera que en virtud del acuerdo municipal n.º 10 del 10 de septiembre de la misma anualidad, se crearon 70 cargos de maestros en el sector rural del municipio aludido.

1.2 Sin perjuicio de lo anterior, aseveró que el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, el 14 de julio de 1998, declaró la ilegalidad del señalado acuerdo, lo que llevó a que el municipio, por medio de un oficio, terminara su relación laboral y la desvinculara arbitrariamente, con lo cual vulneró sus derechos laborales, motivos por los cuales demandó dicho oficio en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, proceso en el cual, en virtud de sentencia de marzo de 2001, (i) se declaró la nulidad de esa determinación; (ii) se ordenó al municipio de Guapi reconocerle y pagarle todas las sumas que le adeudaba, (iii) y se dispuso que se le restituyera en el cargo que ocupaba.

1.3 Conforme a lo expuesto, adujo que *“en la fecha que se produjo el fallo, marzo del 2001, la nómina docente del municipio de Guapi – Cauca estaba a cargo del municipio de Guapi – Cauca”*, no obstante lo cual, poco tiempo después se expidió la Ley 715 del 2001, con fundamento en la cual la educación de los municipios no certificados quedó a cargo de sus departamentos, tal como sucedió con el municipio de Guapi en relación con el departamento del Cauca, de tal forma que cuando le solicitó a dicho municipio el cumplimiento de la sentencia mencionada, se negó en virtud de la normativa aludida.

1.4 Sin perjuicio de lo anterior, aseveró que ejerció acción ejecutiva en su contra con el objeto de que se le pagaran los salarios y prestaciones sociales que se le había dejado de cancelar, la cual *“fue fallada a su favor, liquidándose el crédito en lo concerniente a salarios y demás prestaciones de Ley hasta septiembre 30 de 2006”*.

1.5 Asimismo, adujo que desde 2001 elevó varias peticiones al departamento del Cauca para que se le reintegrara en el cargo de docente, las cuales no le fueron contestadas, de modo que presentó demanda en ejercicio de la acción tutela, momento en el que ente territorial referido le respondió de manera negativa.

1.6 Indicó que el 29 de junio del 2006 se celebró una audiencia de conciliación con el departamento aludido, la cual se declaró fracasada en consideración a que dicha entidad se negó a reintegrarla en el cargo de docente que ocupaba, habida cuenta de que *“la sentencia sobre la cual se busca el cumplimiento ha sido proferida respecto al (sic) Municipio de Guapi – Cauca y en dichos procesos no se hizo parte como tal el Departamento del Cauca”*.

1.7 De otro lado, adujo que el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio del 28 de enero de 2006, en respuesta a una petición para que se aclarara a qué entidad le correspondía darle cumplimiento a la sentencia de 1998, concluyó que *“no es el competente para reintegrar a la docente y que dicha situación es de competencia exclusiva del gobernador del Departamento del Cauca de conformidad con las normas que rigen la educación en el país, no obstante en la sentencia sea condenado el Municipio de Guapi – Cauca”*.

1.8 De esta manera, señaló que *“así las cosas, y sin que ninguna de las entidades territoriales hasta la fecha como el municipio de Guapi – Cauca o el departamento del Cauca hayan dado cumplimiento a reintegrar al cargo de docente a la señora MERCEDES SEGURA VALENCIA*

conforme lo ordenaba la sentencia, es clara la falla en el servicio, las omisiones, la falta de coordinación administrativa en materia educacional, la omisión en el cumplimiento de un fallo judicial debidamente ejecutoriado, lo que le ha generado a mi poderdante grandes perjuicios morales y materiales” (f. 64a-64n; c. 1).

II. Trámite procesal

2 La Nación-Ministerio de Educación Nacional, el departamento del Cauca y el municipio de Guapi, **contestaron oportunamente la demanda** y se opusieron a la totalidad de las pretensiones elevadas por la accionante.

2.1 La Nación-Ministerio de Educación Nacional aseveró que se configuró su falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que dentro de sus funciones no se encontraba la nominación y la administración del personal docente y administrativo, lo que en el caso concreto era competencia del departamento del Cauca, argumento con fundamento en el cual también invocó la inexistencia del derecho que la accionante le reclama (f. 76-79, c. 1).

2.2 El departamento del Cauca invocó a su vez su ausencia de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que en la sentencia con base en la cual la demandante inició el presente asunto, se condenó únicamente al municipio de Guapi, sin que de ella se derivara obligación alguna a su cargo.

2.2.1 Al respecto, señaló que para el año 2001, el municipio de Guapi todavía retenía sus funciones nominativas y de administración de la educación a nivel municipal, las cuales sólo le fueron entregadas hasta el año 2003, de modo que cualquier falla en que hubiese incurrido dicho

ente territorial durante ese lapso, no podía serle enrostrada para efectos de originar su responsabilidad patrimonial.

2.2.2 Adicionalmente, indicó que (i) el municipio de Guapi tenía la obligación de relacionar con exactitud todo lo relevante en cuanto al manejo de personal docente a su cargo, lo que no efectuó en ningún momento, y (ii) a la accionante se le concedió la liquidación de sus salarios y demás emolumentos hasta el 30 de septiembre de 2006, en virtud del proceso que inició en ejercicio de la acción ejecutiva laboral.

2.2.3 Por su parte, aseveró que en el presente asunto se configuró la caducidad de la acción, comoquiera que según lo indicado por la misma actora en su libelo introductorio, desde el año 1998 empezó a gestionar su reintegro sin que ello se le concediera, de lo que se sigue que desde esa fecha sabía la posición de las entidades que ahora demanda y sin embargo, esperó hasta el año 2008 para presentar su demanda (f. 86-89, c. 1).

2.3 El municipio de Guapi manifestó que no podían salir avante las pretensiones de la demanda en su contra, en la medida en que (i) con cimiento en el fallo proferido al interior del proceso ejecutivo iniciado por la misma demandante, pagó sus salarios y demás emolumentos hasta el mes de diciembre de 2006; (ii) en virtud de la Ley 715 de 2001, perdió la facultad de configurar la planta de docentes municipales desde el mes de diciembre de dicha anualidad, función que pasó a estar en cabeza del departamento del Cauca; (iii) la accionante sólo le pidió el reintegro como maestra hasta el año 2002, época en la que ya no tenía la competencia para acceder favorablemente a su requerimiento, y (iv) adelantó trámites ante el departamento del Cauca para que le reintegrara en su cargo, al punto que elevó una consulta ante el Ministerio de Educación Nacional con la finalidad de que definiera el ente encargado de realizar dicha reincorporación, autoridad que indicó que lo era el departamento aludido, concepto con fundamento en el cual expidió la resolución n.º 41 del 14 de

febrero de 2006, por medio del cual negó nuevamente la petición de la actora de ubicarla en el cargo del cual se le desvinculó en el año 1998.

2.3.1 De otro lado, refirió que se produjo la indebida escogencia y la caducidad de la acción empleada por la señora Segura Valencia, puesto que en el caso de que hubiese tenido desavenencias con el acto administrativo aludido, debió demandarlo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción que en todo caso, para el momento de presentación de su demanda, ya se encontraba caducada.

2.3.2 Asimismo, señaló que en caso de que se considerara procedente la acción de reparación directa, el término para ejercerla también se encontraba fenecido, teniendo en cuenta la referida determinación administrativa le fue debidamente notificada por edicto que se desfijó el 23 de mayo de 2006, luego de que la actora se abstuviera de firmar la notificación personal que se intentó hacerle.

2.3.3 Igualmente, manifestó que se configuró su falta de legitimación en la causa por pasiva y la inexistencia del derecho que le pretendía reclamar la demandante, comoquiera que reiteró que la posibilidad de reincorporarla a su cargo era el departamento del Cauca.

2.3.4 A su vez adujo que en caso de que se le declarara patrimonialmente responsable, se debía tener en cuenta que ya había pagado los salarios y demás valores adeudados a la accionante hasta diciembre de 2007, e indicó que *“siempre ha estado prestando sus servicios docentes, desde la desvinculación del municipio de Guapi en el mes de agosto de 1998, inicialmente como docente contratista del municipio y luego pasó a la planta de personal del departamento del Cauca, donde presta sus servicios a la actualidad vinculada mediante concurso a partir de enero de 2009”*.

2.3.5 Finalmente, adujo que no le parecía posible que se le condenara por las pretensiones elevadas en la demanda, puesto que profirió un acto administrativo que se encuentra en firme y que se presume legal, en cual declaró su imposibilidad legal de reintegrar a la accionante (f. 91-99, c. 1).

3 Mediante memorial del 13 de agosto de 2009, la demandante **desistió de sus pretensiones** en contra del departamento del Cauca, comoquiera que *“por medio de sus correspondientes actos administrativos ha reintegrado a mi mandante en propiedad en el municipio de Guapi – Cauca, cancelando los dineros que se adeuda en relación a los sueldos dejados de percibir//Coadyuva esta petición el DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN CULTURAL, a través de su representante”*.

3.1 Con fundamento en la anterior solicitud, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca aceptó el desistimiento de la actora en relación con el referido ente territorial, y conforme a lo previsto en el artículo 342¹ del C.P.C., dispuso continuar el trámite en relación con la Nación- Ministerio de Educación Nacional y el municipio de Guapi, Cauca (f. 118, 120, c. 1).

¹ *“El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el de recurso.//El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.//En los demás casos el desistimiento sólo impedirá que se ejerciten las mismas pretensiones por igual vía procesal, salvo que el demandante declare renunciar a ellas.//Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él, en este caso deberá tenerse en cuenta lo dispuesto sobre litisconsorcio necesario en el artículo 51. (...) El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.//El desistimiento de la demanda principal no impide el trámite de la reconvención, que continuará ante el mismo juez cualquiera que fuere su cuantía”*.

4 Por medio de **sentencia** del 11 de agosto de 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declaró de oficio la caducidad de la acción y en consecuencia, denegó las pretensiones formuladas en la demanda.

4.1 Al respecto, si bien el Tribunal *a quo* coligió que el mecanismo de acceso a la administración de justicia adecuado para el *sub judice* era la acción de reparación directa, manifestó que en casos de omisión por parte de la administración, el término de caducidad de dicho mecanismo no se amplía indefinidamente, sino que comienza a contabilizarse desde el momento en que se puede afirmar que dicha omisión se configuró. Al respecto, adujo:

4. Cuando el daño por el cual se reclama indemnización proviene de una conducta omisiva de la administración, la prolongación en el tiempo de esa actitud omisiva, característica que es connatural a la omisión, no conduce a concluir la inexistencia del término para intentar la acción; en este evento, tal término empezará a contarse a partir del día siguiente en que se consolidó la omisión, es decir, del momento en el cual se puede predicar el incumplimiento de un deber por parte de la administración.

4.2 De esta manera, con observancia de que la demandante pretendió que se declarara la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Educación Nacional y del municipio de Guapi, debido a su omisión en el cumplimiento del fallo del 15 de marzo de 2001, advirtió que a partir del día siguiente a la ejecutoria de dicha decisión, la cual se produjo en el año 2001, comenzó a contarse el período en que la accionante podía accionar en reparación directa y, en consecuencia, dado que sólo presentó su demanda hasta el año 2008, era evidente que su derecho de acceso a la administración de justicia se encontraba inhabilitado.

4.3 Por lo tanto, afirmó que era *“innecesario realizar cualquier otro pronunciamiento frente alguna de las demás excepciones propuestas en la contestación de la demanda, y sobre todo respecto del fondo del asunto, en la medida en que esta figura jurídico procesal (sic) impide al fallador tomar cualquier decisión en el trasfondo del negocio jurídico que es puesto a su conocimiento para el respectivo juicio de responsabilidad*

extracontractual”, y en ese orden de ideas, denegó la totalidad de las pretensiones elevadas en la demanda (f. 156-164, c. ppl.).

5 El 24 de agosto de 2011, la demandante interpuso y sustentó oportunamente **recurso de apelación** contra la sentencia de primera instancia, con el fin de que se le revoque y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones.

5.1 De esta manera, aseveró que el municipio de Guapi y la Nación- Ministerio de Educación Nacional debían responder por los perjuicios que invocó en su demanda, toda vez que los mismos se originaron a raíz de (i) la falta de coordinación del primer ente, al no haberle indicado al departamento del Cauca que debía cumplir la sentencia que “*ordenaba el reintegro de mi representada*”, y (ii) la falta de control y vigilancia del segundo órgano sobre la ejecución de ese fallo. En este sentido, coligió:

8- Al respecto es de manifestar que precisamente la falta de coordinación y falta de diligencia en la entrega de la educación por parte del municipio de Guapi – Cauca al departamento del Cauca, fue lo que originó que no se diera cumplimiento a la sentencia judicial que ordenaba el reintegro de la educadora demandante en la presente acción, ya que si se hubiera advertido al DEPARTAMENTO DEL CAUCA el hacer la entrega de bienes y de personal, el procedimiento para que en coordinación de las dos entidades territoriales diera cumplimiento a los fallos judiciales, mi poderdante hubiera sido reintegrada a su cargo sin dilación alguna, evitándose los perjuicios morales y materiales que hasta hoy recibe por el incumplimiento estatal.

5.2 Por su parte, adujo que era inaceptable que se hubiese declarado la caducidad de la acción de reparación directa, en la medida en que ello implicaría desconocer los perjuicios aludidos, los cuales se mantienen latentes y “*hasta han generado perjuicios de índole a la vida en relación*”.

5.3 Ahora bien, señaló que a pesar de que llegó a un acuerdo de transacción y compromiso con el departamento del Cauca, el cual fue cumplido a cabalidad, se debe tener en cuenta que ese ente territorial no le dio suma alguna por los perjuicios morales que se le ocasionaron, detrimentos que le deben ser resarcidos “*ya que después de una ardua lucha de casi ocho (8) años, EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA dio*

cumplimiento a la sentencia de fecha marzo del año 2001 que ordenaba el reintegro y el pago de salarios a cargo del MUNICIPIO DE GUAPI – CAUCA” (f. 167-169, c. ppl.).

6 Durante el término para **alegar de conclusión** en esta instancia y **alegar concepto especial**, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (f. 179, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7 La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse de un recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca en un proceso que, por su cuantía, tiene vocación de doble instancia ante esta Corporación².

7.1 En este punto, conviene precisar que habida cuenta de que la demandante fue la única en apelar la decisión de primera instancia, la Sala, en principio, se limitará a pronunciarse respecto del objeto de su medio de impugnación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357³ del C.P.C.

² La sumatoria de las pretensiones estimadas en la demanda asciende a \$511 500 000, cifra que fija la cuantía del proceso de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 20 del C.P.C. vigentes para el momento de interposición del recurso de apelación, esto es, para el 24 de agosto de 2011 -último numeral del señalado artículo que para esa fecha ya se encontraba modificado por la Ley 1395 de 2010-. Con observancia de la fecha de la apelación, se aplica en este punto el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual, para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa sea de doble instancia ante esta Corporación, su cuantía debe superar los 500 smmlv considerados para la época de presentación de la demanda -2008-, los cuales, en el caso concreto equivalen al monto de \$230 750 000, umbral que como se observa, es sobrepasado.

³ *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre*

7.2 No obstante, al admitir dicha regla ciertas excepciones derivadas, por una parte, de la facultad del juzgador de segunda instancia para manifestarse en cuanto a los aspectos implícitos de los argumentos que se esgriman en la apelación y, de otro lado, de los diferentes cuerpos normativos que impongan el deber de pronunciarse de oficio -normas y principios de carácter constitucional, tratados internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, y normas legales de carácter imperativo-, en el evento en que las especificidades del presente asunto lo ameriten, se abordarán de manera oficiosa los aspectos exceptivos cuyo estudio resulte pertinente para adoptar la decisión⁴. En este sentido, la Sala Plena de la Sección Tercera señaló:

3.2.2.1. En relación con el alcance del recurso de apelación de las sentencias, la Sala, a partir de la interpretación que hizo del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil⁵, acogió la tesis conforme a la cual la competencia del juez ad quem está limitada a los aspectos que señale el recurrente. Se consideró que de la premisa: “la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante”, no se sigue, tal como lo señaló la

puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

⁴ *“Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.//En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo”.* Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), C.P. Mauricio Fajardo Gómez

⁵ [2] *Sentencia de 9 de febrero de 2012, exp. 500012331000199706093-01 (21.060), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.*

Corte Suprema de Justicia⁶, “una autorización al juez de segundo grado para hacer el escrutinio y ad nutum determinar libremente ‘qué es lo desfavorable al recurrente’, pues a renglón seguido, la norma establece una segunda prohibición complementaria, según la cual ‘no podrá el ad quem enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso”.

3.2.2.2. Para la Sala, sin embargo, la regla general relacionada con los límites de la competencia del juez ad quem, admitía excepciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. A título de ejemplo se señalaron en el fallo algunos asuntos procesales, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, los cuales, entre otros, deben ser declarados por el juez de segunda instancia, de manera oficiosa, en tanto favorecen al apelante único, aunque no hubieran sido propuestos como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada, porque tales aspectos constituyen presupuestos para dictar sentencia de mérito.

3.2.2.3. La Sala, en esta oportunidad precisa que la competencia del juez de segunda instancia abarca los temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone, al sustentar el recurso de apelación de la sentencia. Se trata de dar alcance a la expresión “los aspectos que señale el recurrente”, a los cuales se limitó la competencia del ad quem en la providencia referida. Para la Sala, la apelación de un aspecto de la sentencia confiere competencia al juez de segunda instancia para resolver todos esos asuntos, puntos o elementos que estén comprendidos en el mismo, en algunas ocasiones, inclusive, porque su mención resultaría ilógica, pero siempre que la revisión de esos asuntos le resulte favorable al recurrente (...)⁷.

II. Validez de los medios de prueba

8 En relación con la totalidad de los medios probatorios obrantes en el plenario, conviene precisar lo siguiente:

8.1 Al expediente se aportaron pruebas documentales que a pesar de que fueron allegadas en copias que no cumplen con las previsiones del artículo 254 del C.P.C., serán valoradas libremente por la Sala. Al respecto, conviene recordar que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en aplicación de los principios de buena fe, lealtad procesal y prevalencia del derecho sustantivo sobre el formal, cambió su posición en cuanto a la valoración de copias simples, para entender procedente su estimación, siempre y cuando no se hubieran tachado de falsas a lo largo del proceso en el que se pretenden hacer valer. En este sentido, consideró:

⁶ [3] Sentencia de 4 de agosto de 2010, exp. 0500131030012002, M.P. Ruth Marina Díaz.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, y sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.//Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

(...) Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.⁸

III. Los hechos probados

9 De conformidad con el material probatorio allegado al proceso contencioso administrativo y valorado en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

9.1 Mediante decreto n.º 81 del 12 de septiembre de 1997, el municipio de Guapi, Cauca, nombró en propiedad a la señora Mercedes Segura Valencia como docente de la escuela rural mixta San Vicente, cargo del cual tomó posesión el 22 de septiembre de la misma anualidad. Posteriormente, mediante el oficio n.º 549 del 4 de agosto de 1998, el municipio la desvinculó de dicho cargo y declaró terminada su relación laboral.

9.1.1 La señora Segura Valencia demandó el oficio aludido en ejercicio

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), C.P. Enrique Gil Botero.

de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda que fue conocida en un comienzo por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca y, a la postre, por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sala de Descongestión con sede en Cali.

9.1.2 Mediante sentencia del 23 de marzo de 2001 -discutida y aprobada en la sesión de Sala n.º 1 de la misma fecha, según constancia secretarial-, la última autoridad en comento resolvió declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio señalado, y ordenó *“el reintegro de la demandante al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría, debiéndosele pagar a la demandante los sueldos, primas, subsidios, vacaciones y demás prestaciones legales dejadas de percibir desde el momento en que fue desvinculada hasta cuando sea reintegrada efectivamente al cargo. (...) Para todos los efectos legales se entenderá que no existió solución de continuidad en la prestación del cargo por la actora. De las sumas por pagar, deberá descontarse todo otro ingreso que haya percibido por el desempeño de cualquier cargo de carácter oficial durante el interregno”* (copias del decreto 3266-04 del 23 de abril de 2009, de la sentencia n.º 153 del 23 de marzo de 2001, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo, con sede en Cali, y del oficio del 3 de noviembre de 2004, suscrito por la alcaldesa del municipio de Guapi, Cauca; f. 24-34, 58-68, 71, c. pruebas).

9.2 Por medio del oficio del 3 de noviembre de 2004, el municipio de Guapi, Cauca, elevó consulta ante el Ministerio de Educación Nacional, en la cual relató lo sucedido con la señora Segura Valencia, y aseveró que no obstante se le ordenó restituirla a su cargo mediante la sentencia aludida, no procedió a hacerlo debido a que se percató de que no era un municipio certificado de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001. De este modo, preguntó al referido ministerio por la entidad a la que le correspondía darle cumplimiento al fallo aludido.

9.2.1 En respuesta de la anterior petición, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio del 11 de enero de 2005, indicó que el

competente para dar cumplimiento a la sentencia aludida era el departamento del Cauca, de modo que era ese ente territorial el que debía reintegrarla y nombrarla como docente, y pagarle las sumas de dinero que se le debieran, sin perjuicio de que pudiera *“repetir contra el municipio por los recursos que éste no canceló oportunamente, pues el departamento no puede resultar obligado por deudas anteriores a la fecha en que asumió la administración del servicio educativo conforme a la Ley 715 de 2001”*. Al respecto, adujo que el *“artículo 6, numeral 6.2.3 de la Ley 715 de 2001, señaló que los departamentos tienen frente a los municipios no certificados la competencia para administrar, ejerciendo las facultades indicadas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, el personal docente y administrativo de los planteles educativos (sic).//Las facultades del artículo 153 de la Ley 115 de 1994 involucra las de “nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes”*, respuesta que le fue remitida tanto al municipio de Guapi como al departamento del Cauca.

9.2.2 Conforme al anterior concepto, el 21 de julio y el 15 de noviembre de 2005, la señora Segura Valencia presentó sendos derechos de petición ante el departamento del Cauca para efectos de que la reincorporara a su cargo y le diera las sumas correspondientes a sus salarios y demás prestaciones, momento en el que adujo que al *“departamento del Cauca le corresponde asumir los costos educativos del municipio de Guapi, a partir del año 2001, por cuanto dicho municipio no es certificado”*.

9.2.3 Igualmente, en el año indicado, la señora Segura Valencia requirió al Ministerio de Educación Nacional para que le diera cumplimiento a la sentencia referenciada, autoridad que mediante oficio del 28 de enero de 2006, le contestó que no era la competente para hacerlo, comoquiera que dicha potestad se encontraba exclusivamente en cabeza del departamento del Cauca, ente que tenía la obligación de reincorporarla al servicio y pagarle lo adeudado *“no obstante ser condenado el municipio*

de Guapi”, respuesta que le fue enviada a la señalada peticionaria y a la administración del departamento del Cauca (copias de la consulta del 3 de noviembre de 2004 elevada por el municipio de Guapi, de la respuesta a dicha consulta mediante oficio del 11 de enero de 2005, del oficio de la misma fecha por medio de la cual se comunicó dicha respuesta al departamento del Cauca, del oficio del 28 de enero de 2006, del derecho de petición del 21 de junio de 2005, presentado a la gobernación del departamento del Cauca y del auto del 3 de octubre de 2006, proferido por el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Popayán; f. 71-74, c. pruebas; 3, 12, 13, 15- 18,c. 1):

9.3Mediante resolución n.º 41 del 14 de febrero de 2006, el municipio de Guapi resolvió “*ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la imposibilidad jurídica y material por parte del municipio de Guapi para dar cumplimiento, en lo referente al reintegro del docente MERCEDES SEGURA VALENCIA (...) en los términos de la sentencia n.º 153 del 23 de marzo de 2001 (...). ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR por imposibilidad jurídica y material el reintegro del docente MERCEDES SEGURA VALENCIA*”, acto administrativo que fue notificado por edicto entre el 2 de mayo de 2006, y el 23 de mayo de la misma anualidad. Como fundamento de esa determinación, se explicó que el departamento del Cauca era el encargado de la planta de personal del profesorado del municipio de Guapi, en consideración a que el mismo no se encontraba certificado de conformidad con la Ley 715 de 2001 y por consiguiente, dicho ente era el único que podía darle cumplimiento a la obligación de hacer contenida en la sentencia del 23 de marzo de 2001 (copias de la resolución n.º 41 del 14 de febrero de 2006, expedido por el municipio de Guapi, y del edicto n.º 4 del 2 de mayo de 2006; f. 102-110, c. 1).

9.4En consideración a que para esa época no se produjo su reincorporación, la docente Segura Valencia, el 2 de marzo de 2006 radicó escrito ante la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual pidió que se iniciara un trámite de conciliación extrajudicial con el departamento del Cauca, toda vez que si bien se condenó al municipio de Guapi a reintegrarla y a que se le pagara lo debido por salarios y demás conceptos, advirtió que dichas obligaciones debía asumirlas el

departamento del Cauca de conformidad con lo dispuesto por la Ley 715 de 2001.

9.4.1 De otro lado, a principios del año 2006, inició un proceso ejecutivo en contra del municipio de Guapi, Cauca, identificado con el número 2006-0002-00, procedimiento en el cual se ejecutó a dicho ente territorial por sendas sumas de dinero correspondientes a sus salarios y prestaciones sociales, ente que efectivamente le pagó tales dineros en los meses de mayo y junio de 2006, y de febrero de 2007.

9.4.2 Por su parte, durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial citada por la señora Segura Valencia con el departamento del Cauca, la cual tuvo lugar el 29 de junio de 2006, la docente renunció a su prestación económica, en consideración a que adujo que la había tramitado en el proceso ejecutivo que inició en contra del municipio de Guapi. Sin embargo, reiteró su pretensión consistente en que el departamento del Cauca tenía la obligación de volver a vincularla como maestra, petición frente a la cual ese ente territorial adujo que no le asistía ánimo conciliatorio, toda vez que el condenado había sido el municipio de Guapi y en consecuencia, se declaró fracasada tal conciliación extrajudicial.

9.4.3 Igualmente, dado que los derechos de petición presentados por la señora Segura Valencia no le fueron contestados, ejerció acción de cumplimiento ante los Juzgados Contenciosos Administrativos de Popayán, acción que el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Popayán, mediante auto del 3 de octubre de 2006, readecuó a una acción de tutela. Mediante sentencia del 12 octubre de 2006, el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Popayán tuteló sus derechos de petición y al debido proceso, por lo que ordenó al departamento del Cauca que le diera respuesta a dichas peticiones, lo que efectuó, en forma negativa, por medio del oficio n.º 15866 del 20 de octubre de 2006 (original del oficio n.º 459 del 3 de agosto de 2010, expedido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi, Cauca,

y copias de los formatos de orden de pago de depósitos judiciales a nombre del referido despacho y suscritos por el apoderado de la señora Segura Valencia, del auto del 3 de octubre de 2006, proferido por el Juzgado Quinto Contencioso administrativo de Popayán, de la solicitud de conciliación extrajudicial del 2 de marzo de 2006, de la sentencia 15 de noviembre de 2006, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Popayán, del auto del 2 de noviembre de 2006, proferido por el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Popayán y contestación al incidente de desacato del departamento del Cauca; f. 46-52, c. pruebas; 5-8, 15-28, 47-49, c. 1).

9.5 El 4 de abril de 2009, la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Cauca y la señora Mercedes Segura Valencia, con fundamento en la sentencia del 23 de marzo de 2001 y las competencias asignadas en la Ley 715 de 2001, celebraron un acuerdo de transacción y compromiso en el que convinieron que (i) el departamento del Cauca (a) reintegraría en propiedad a la señora Segura Valencia al cargo de docente que ostentaba para el momento de su desvinculación, y (b) le pagaría “*la retroactividad salarial y prestacional desde el mes de septiembre del año 2006 (...) hasta la actualidad (...)*”, y (ii) una vez cumplidos los anteriores compromisos, la señora Valencia Segura desistiría de las demandas que presentó en contra del departamento del Cauca, mediante el ejercicio de las acciones ejecutiva y de reparación directa.

9.5.1 Con fundamento en el acuerdo referido, se expidieron las resoluciones n.º 3266-04 del 23 de abril de 2009, 4529-06 del 4 de junio de 2009, y 7038-08 del 21 de agosto de 2009, por medio de las cuales se reintegró a la señora Mercedes Segura Valencia en su cargo “*como DOCENTE para el nivel básica primaria en la INSTITUCIÓN EDUCATIVA FRAY LUIS AMIGO (...) sede Escuela Rural Mixta Guayacán*”, y se le pagaron las sumas de \$23 612 028 y \$3 332 785, “*por concepto de salarios y prestaciones sociales*” (copias del acuerdo de transacción y compromiso del 4 de abril de 2009, y de las resoluciones n.º 3266-04 del 23 de abril de 2009, 4529-06 del 4 de junio de 2009, y 7038-08 del 21 de agosto de 2009; f. 19-45, c. pruebas).

IV. Problema jurídico

10 Con observancia del *petitum* y de la *causa petendi* de la demanda, el contenido del fallo de primera instancia en el cual se tuvo por configurada la caducidad de la acción ejercida por la accionante, y su recurso de apelación, a la Sala le corresponde determinar si se concretó dicho fenómeno jurídico de la caducidad, caso en el que se impondrá confirmar la denegatoria de las pretensiones elevadas en el libelo introductorio.

10.1 Para el efecto, (i) se definirán los hechos estatales por los cuales la demandante, mediante su recurso de apelación, sometió el presente asunto a conocimiento de esta Corporación, aspecto que resulta fundamental para abordar el estudio de la caducidad de la acción; (ii) el plazo que se tiene para emplear válidamente el derecho de acción a través del medio de control de reparación directa utilizado por la señora Segura Valencia; (iii) el momento de ocurrencia del hecho dañoso en virtud del cual se habrían desprendido los perjuicios invocados por dicha demandante; (iv) la fecha en que ésta utilizó su derecho de acceso a la administración de justicia, y (v) sus argumentos para que el instituto de la caducidad de la acción no fuese un óbice en la concesión de sus pretensiones.

V. Análisis de la Sala

11 De manera previa a abordar el estudio de la caducidad de la acción, conviene **definir los supuestos del litigio** de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la accionante -medio de impugnación que, como se afirmó, fija los límites de la competencia de esta Sala en segunda instancia; ver párrafos 7.1 y 7.2-, puesto que en su demanda, la señora Mercedes Segura Valencia no fue del todo clara al manifestar los hechos dañosos por los cuales vinculó a cada uno de los entes demandados, esto es, al municipio de Guapi, al departamento del Cauca,

y a la Nación-Ministerio de Educación Nacional, como responsables de los perjuicios que aseveró padecer a raíz de que en un comienzo se incumpliera la sentencia del 23 de marzo de 2001⁹ -no escapa a la Sala que dicho fallo ya se ejecutó en su totalidad-.

11.1 Ciertamente, la Sala observa que la accionante se limitó a narrar los pronunciamientos de cada uno de los entes referidos respecto del fallo de nulidad y restablecimiento del derecho aludido, y a señalar, de forma general, que los mismos incurrieron en sendas fallas del servicio consistentes en su falta de coordinación, en su falla en la administración de la educación, y en su omisión en cuanto a la ejecución de dicha sentencia, lo que llevó a que la misma no se cumpliera en los términos que manda la ley, y a que se le produjeran los perjuicios materiales y morales deprecados en su libelo introductorio.

11.2 De esta forma, sin dejar de lado que la actora desistió de sus pretensiones en contra del departamento del Cauca -comoquiera que dicho ente, en cumplimiento de las obligaciones que se le derivaban de la sentencia del 23 de marzo de 2001 y de la Ley 715 de 2001, la reintegró a su cargo y le pagó las prestaciones sociales que se le adeudaban; ver párrafos 3, 3.1, 9.5 y 9.5.1-, el Tribunal de primera instancia consideró que el hecho dañoso por el cual estaban vinculados el municipio de Guapi y la Nación-Ministerio de Educación Nacional, radicaba en que no ejecutaron materialmente el fallo señalado y en ese orden de ideas, concluyó que dado que el mismo quedó ejecutoriado desde el año 2001 y que la demandante sólo presentó su demanda hasta el año 2008, era evidente que se había configurado del fenómeno de la caducidad de la acción.

⁹ La falta de claridad de la demanda puede ser enmendada por la misma parte demandante en su recurso de apelación, medio de impugnación cuyo contenido, cabe reiterar, define la competencia del juzgador de segunda instancia. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de

11.3 Frente a la anterior determinación, la accionante presentó recurso de apelación, y aclaró que los hechos dañosos por los cuales se debía condenar a las entidades respecto de las cuales continuó el proceso, consistían en la falta de coordinación del municipio de Guapi para que el departamento del Cauca ejecutara la decisión judicial referida, habida cuenta de que no le entregó la lista del personal que debía conformar su planta, entre quienes debía estar ella a raíz del fallo que se profirió a su favor, y la falta de control y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional en cuanto al cumplimiento del mismo -última actuación que también se puede enmarcar dentro de las fallas de coordinación y de administración del servicio educativo invocadas en la demanda-.

11.4 De este modo, la señora Mercedes Segura Valencia, en su recurso de apelación, especificó la *causa petendi* de sus pretensiones en relación con dichos entes demandados, puesto que señaló que no buscaba reprocharles la falta de ejecución material de la sentencia del 23 de marzo de 2001, en tanto aceptó que esa actuación era del resorte exclusivo del departamento del Cauca, sino que advirtió que los demandó debido a que contribuyeron a que ese ente no acatara el fallo aludido una vez el mismo adquirió ejecutoria e hizo tránsito a cosa juzgada, toda vez que omitieron coordinar, controlar y vigilar su debida ejecución.

11.5 Con fundamento en lo anterior, la Sala procederá a determinar si a raíz de los hechos referidos transcurrió un tiempo superior al estimado por la ley para que se configurara la caducidad de la acción ejercida por la demandante a través del medio de reparación directa.

12 Con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y la no paralización del tráfico que se traba entre los administrados, el legislador, en uso de su libertad configurativa, instituyó la **caducidad de la acción** como una figura que limita el uso del derecho de acceso a la administración de

justicia en el tiempo, en el sentido de que cuando no se utiliza en un período determinado, el mismo se torna inoperante.

12.1 Ciertamente, así como a todos los derechos y libertades reconocidos en la Carta Política le son inherentes ciertas responsabilidades, los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia tienen como deber correlativo, de conformidad con el artículo 95¹⁰ de la Constitución Política, que las personas y los ciudadanos que los ostentan colaboren con los órganos judiciales y la administración de justicia, deberes con fundamento en los cuales la ley creó la caducidad de la acción¹¹.

12.2 De esta manera, dicho fenómeno consiste en un plazo objetivo y preclusivo dentro del cual resulta posible acudir a la jurisdicción, con el objeto de elevar las pretensiones que se estimen necesarias para hacer efectivo un derecho conculcado u obtener una declaración judicial en específico, facultad que se extingue una vez dicho interregno finaliza.

¹⁰ “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.//Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.//Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia (...)”. Al respecto, igualmente consultar: Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ “16. Ahora bien, acorde con el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la norma superior como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia -, implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que también se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.(...) Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia(...), que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas. (...) El interés del legislador, al atribuirle estas consecuencias al paso del tiempo, es entonces el de asegurar que en un plazo máximo señalado perentoriamente por la ley, se ejerzan las actividades que permitan acudir a quien se encuentra en el tránsito jurídico, a la jurisdicción, a fin de no dejar el ejercicio de los derechos sometido a la indefinición, en detrimento de la seguridad procesal tanto para el demandante como el demandado”. Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

12.3 Por lo tanto, el instituto procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, puesto que se fijó como un límite objetivo del derecho de acción que no admite renuncia alguna y que por consiguiente, su vencimiento debe ser declarado de oficio por el juez cuando verifique la conducta inactiva del sujeto llamado a accionar, incluso en contra de su voluntad¹².

12.4 De esta manera, el Código Contencioso Administrativo estableció diferentes tiempos en los cuales es posible acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante los distintos medios de control previstos para esa finalidad, de tal forma que las pretensiones que una persona puede elevar deben ser formuladas dentro de dichos términos, los cuales varían de conformidad con la situación de la que se desprende su interés para accionar -actos administrativos, hechos de la administración o contratos estatales, entre otros marcos situacionales- y la acción que con fundamento en ello le corresponda ejercer -acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa o acción de controversias contractuales, entre otros medios de control-, la cual, cabe agregar, no es de su libre escogencia¹³.

¹² El Consejo de Estado ha indicado: “*Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volentem agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.//Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo del 2000, exp. 12200, C.P. María Elena Giraldo Gómez. Igualmente, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, exp. 15845, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 16540, C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez; auto del 22 de mayo de 2003, exp. 23532, C.P. Ricardo Hoyos Duque; auto del 30 de marzo de 2006, exp. 31789, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; y auto del 19 de julio de 2006, exp.30905, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección B, sentencias del 22 de agosto de 2011, 31 de mayo de 2012, 26 de junio y 29 de agosto de 2014, exp. 19787, 23260, 32986, 31401, C.P. Danilo Rojas Betancourth, y sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 19846, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

12.5 Al respecto, se advierte que de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. -luego de su modificación por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998-, para ejercer la acción de reparación directa, se estableció un término de dos años contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa de la cual se desprende el daño, o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público, so pena de que se produzca su caducidad.

12.6 En este sentido, la acción referida, en principio, debe ejercitarse dentro de los dos años contados a partir del hecho que da origen al daño y por ende, para la aplicación de la regla mencionada, en la mayoría de los casos resulta suficiente verificar el día en el cual ocurre cualquiera de los eventos descritos -hecho, omisión u operación administrativa- para proceder a contabilizar el plazo señalado a partir del mismo.

12.7 Ahora bien, cabe destacar que tal como lo mencionó el Tribunal de primera instancia, en los casos en los que se demande la reparación de un daño derivado de una omisión del Estado, el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa no se aplaza indefinidamente durante todo el tiempo en que dure esa omisión, la cual puede llegar a tener una vocación de permanencia, sino que como se advirtió de conformidad con norma descrita, su contabilización inicia desde el momento en que se puede reputar que se origina la inactividad a partir de la cual se produce el daño demandado¹⁴.

12.8 Sin perjuicio de lo anterior, bajo circunstancias especiales es posible que el cómputo del término en mención varíe. En efecto, teniendo en cuenta que la acción de reparación directa pretende el resarcimiento o indemnización de un daño, en los eventos en que dicho daño no se

¹⁴ Así lo ha considerado esta Subsección en diferentes oportunidades. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de julio de 2015, exp. 47001-23-31-000-2003-00847-01, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

genera o no se hace visible de manera concomitante con el hecho, la actuación u la omisión que lo produjo, el lapso para presentar la demanda no se puede contabilizar a partir del señalado acontecimiento dañino, en tanto que para ese momento, a la víctima no se le habría generado o no tendría conocimiento el menoscabo cuya resarcimiento le interesaría demandar.

12.9 Debido a lo anterior, esta Corporación ha sostenido que en dichos casos, la contabilización del tiempo para la configuración del fenómeno procesal de la caducidad inicia para quien se encuentra llamado a acudir a la jurisdicción, desde el momento en el que ha debido tener consciencia del daño o, en otras palabras, a partir del instante en que éste se le hubiera hecho advertible¹⁵, lo cual se debe precisar que es una circunstancia subjetiva que en ocasiones no es posible verificar, de manera que en cada caso se debe dilucidar la fecha en que es evidente que el afectado tuvo que haberse percatado del mismo, puesto que en forma diáfana existan razones que justifiquen su conocimiento posterior o tardío¹⁶.

¹⁵ “Como el derecho a reclamar la reparación del daño sólo surge a partir del momento en que este se produce, resulta razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho dañino, solamente deba contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, “pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.” (nota n.º 5, de la sentencia en cita: “En este sentido se pronunció la Sala en providencia del 7 de septiembre de 2000, exp. 13126”). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 54001-23-31-000-1992-07531-01(17631), C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez. Por su parte, revisar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de abril de 2010, exp. 13001-23-31-000-1994-09850-01(17815), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁶ “Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término (nota n.º 9 del auto en cita: “Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón”), razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañino por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”. Consejo de Estado, Sección Tercera-Sala Plena, auto del 9 de febrero de 2011, exp. 54001-23-31-000-2008-0301-01 (38271), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

12.10 De otro lado, se ha determinado que cuando el daño es continuado o de tracto sucesivo, el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa comienza una vez éste ha cesado, a menos de que el afectado lo hubiera conocido tiempo después, evento en el cual aplica la regla mencionada sobre el conocimiento posterior del daño¹⁷.

12.11 En este punto, cabe agregar que se debe diferenciar el daño continuado o de tracto sucesivo, del hecho dañoso y de los daños de naturaleza inmediata que se agrava o cuyos efectos o perjuicios se prolongan en el tiempo, comoquiera que en estos casos, el menoscabo se concreta *ipso facto* en un momento determinado, y es a partir del hecho dañoso que lo causa o desde que se conoció el daño -se reitera, en los eventos de que el afectado no lo hubiera podido advertir al momento en que se produjo el hecho dañoso-, que el término de caducidad debe empezar a computarse¹⁸.

12.12 De esta manera, conviene resaltar que no deben confundirse los daños continuados con los hechos dañosos que se extienden temporalmente, de modo que la excepción a la regla de la caducidad prevista para aquéllos no le resulta aplicable a éstos. Así lo ha considerado esta Subsección, en los siguientes términos:

11.14 Ciertamente, al tratarse la oportunidad para ejercitar la acción de reparación directa, el Código Contencioso Administrativo en su artículo 136 estableció que el plazo para demandar debe contabilizarse a partir del día siguiente en que tiene lugar el hecho violatorio a partir del cual se puede aducir como constituida la responsabilidad extracontractual del Estado -ver párrafo 11.2-, y no desde el momento en que aquél

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 19 de julio de 2007, exp. 25000-23-26-000-2004-01514-01(31135), C.P. Enrique Gil Botero. Igualmente, revisar: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10 de diciembre de 2009, exp. 50001-23-31-000-2008-00045-01(35528), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Tercera-Sala Plena, auto del 9 de febrero de 2011, exp. 54001-23-31-000-2008-0301-01 (38271), C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 73001-23-31-000-1999-00098-01(18287), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁸ En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo, de naturaleza inmediata y su diferenciación con la continuidad de sus efectos, perjuicios y agravación del daño, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.

finaliza en los casos en que ese acontecimiento dañino se mantiene en el tiempo, lo que de ninguna manera ha sido interpretado como plausible por esta Corporación.

11.15 Asimismo, se debe tener en cuenta que sostener lo contrario podría conllevar a que se difiriera indefinidamente la configuración de la caducidad cuando la actuación positiva o negativa del aparato estatal se prolonga de manera indeterminada en el tiempo, como en varias ocasiones ocurre con las omisiones del Estado, a pesar de que los mismos daños por los que se puede demandar se hubiesen configurado en un momento concreto y fueran conocidos por la víctima, lo cual contravendría la misma seguridad jurídica que pretende garantizar dicho instituto procesal. Como ejemplo de la premisa erróneamente sostenida por el Tribunal a quo, si a un particular se le causa un menoscabo a raíz de un accidente de tránsito por la falta señalización de la vía, y dicha inactividad de la entidad estatal correspondiente para cumplir esa carga obligacional se mantiene perennemente hacia futuro, el afectado podría excusarse en ello para demandar su reparación en el momento en que desee sin importar que puedan transcurrir innumerables años luego de la ocurrencia del daño que se le causó, lo cual de manera palmaria atentaría injustificadamente contra la estabilidad y la seguridad jurídica a la que tienen derecho los administrados en las relaciones que traban.

En consecuencia, sin perder de vista que la continuidad del hecho dañino no se puede confundir con los detrimentos que por su naturaleza se extienden en el tiempo (...) es evidente que al Tribunal de primera instancia le resultaba inviable contabilizar la caducidad del derecho de acceder a la administración de justicia a partir del momento en que se logró reubicar a las personas invasoras del espacio público correspondiente, es decir, desde el momento en que finalizó el actuar dañino consistente en la omisión del Estado

De esta manera, en el sub lite y como regla general para todos los detrimentos cuya indemnización se solicitó por la sociedad Sedes Ltda. en su escrito inicial, el término preclusivo de dos años para demandar en un principio se debe contar desde el día siguiente al momento en que el distrito de Santa Marta, de conformidad con el ordenamiento jurídico, omitió sus deberes de restitución del espacio público al lado de la urbanización Conjunto Cerrado Villa Toledo -ver párrafo 11.2-, el cual fue ocupado en algún momento del año 1999 por las familias no identificadas -ver párrafo 9.8-¹⁹.

12.13 Con observancia de las anteriores reglas y teniendo en cuenta la precisión efectuada en el recurso de apelación, a la Sala le corresponde determinar si a la accionante se le venció el término de dos años para que operara la caducidad de su derecho de acción, plazo que se contabilizará a partir del día siguiente en que se configuraron las omisiones en que supuestamente incurrieron las entidades demandadas y que habrían conllevado a que se incumpliera el fallo pese a su ejecutoria, esto es, desde la ausencia de coordinación y falta de vigilancia y control del municipio de Guapi y de la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

12.14 De esta manera, de entrada se advierte que el conteo de la caducidad de la acción no se realizará tal como lo efectuó el Tribunal de primera instancia, en consideración a que conforme a lo aducido por la accionante, sus hechos dañinos no radicaron en que no hubiesen

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de julio de 2015, exp. 47001-23-31-000-2003-00847-01, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

ejecutado materialmente la sentencia del 23 de marzo de 2001, punto en el que cabe clarificar que:

(i) si ello hubiese sido así, surgirían dudas en relación con la debida escogencia del medio de control de reparación directa, toda vez que cuando se demanda a una entidad estatal por incumplir una decisión judicial mediante un acto administrativo que modifica o altera sustancialmente su contenido -como se puede argüir que sucedió en relación con el municipio de Guapi, en la medida en que por medio de la resolución n.º 41 del 14 de febrero de 2006, declaró su imposibilidad de darle cumplimiento al fallo en comento y negó el reintegro de la señora Mercedes Segura Valencia; ver párrafo 9.3-, dicha decisión de la administración no se trata de un mero acto de ejecución, sino que se constituye en un acto administrativo que crea, modifica o elimina un derecho subjetivo y, en ese orden de ideas, debe ser demandado en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho²⁰, y

²⁰ *"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, la posibilidad de demanda contra actos particulares procede contra los actos que pongan término a un procedimiento administrativo, disposición concordante con el artículo 49, ibídem, que establece la improcedencia general de recursos en vía gubernativa contra los actos de trámite, preparatorios o de ejecución.//e otro lado, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corporación, al señalar que los actos de ejecución de sentencias no son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo cuando las disposiciones que contienen sean nuevas o distintas a las del fallo y tomadas por cuenta de la propia Administración. Al respecto, en decisión del 9 de agosto de 1991, puntualizó://"*Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente (...)"(...).//Asimismo esta Corporación, en providencia del 4 de septiembre de 1997, expediente 4598, actora Constructora Zeus S.A., con ponencia del Consejero Ernesto Rafael Ariza Muñoz, sostuvo: "(...) aún cuando a primera vista podría pensarse que por contener el acto administrativo acusado la decisión de dar cumplimiento a una providencia judicial pudiera estar enmarcado dentro de los actos de ejecución, no susceptibles de enjuiciamiento ante esta Jurisdicción, habida cuenta que de tal acto se predica en la demanda que no se limitó a dar cumplimiento a una decisión judicial sino que, además, impuso obligaciones a la sociedad actora no previstas en la sentencia a ejecutar que le sirvió de fundamento, ni en norma legal alguna, en cuanto a este aspecto se refiere no puede considerarse el mismo como un simple acto de ejecución, razón por la cual es pasible de enjuiciamiento a través de la acción instaurada."(...)//Así las cosas, los actos administrativos de ejecución no son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo en los casos en que se profieran introduciendo

(ii) de considerarse procedente la acción de reparación directa, es evidente que la misma estaría caducada en los términos aducidos por el Tribunal *a quo*, comoquiera que a pesar de que no se cuenta con la fecha exacta en que la misma quedó ejecutoriada y era exigible en los términos del artículo 176²¹ del C.C.A., se conoce que ello ocurrió antes de la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 -esto es, desde el 21 de diciembre de 2001; artículo 113²² *ibídem*-, toda vez que (a) así lo dio a entender la demandante en su libelo introductorio al manifestar que cuando la sentencia se produjo, su ejecución todavía se encontraba en cabeza del municipio de Guapi, lo que implica que su notificación y ejecutoria se dio antes de la expedición de la normativa señalada - manifestación que al serle adversa, radica en una confesión espontánea de conformidad con los artículos 194²³ y 197²⁴ del C.P.C.-; (b) ello encuentra sustento en lo señalado por los artículos 173²⁵ del C.C.A. y

modificaciones a lo ordenado por el Juez mediante sus providencias". Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de enero de 2012, exp. 68001-23-15-000-1998-03685-01(20407), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Igualmente, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de marzo de 2012, exp. 25000-23-26-000-1998-00967-01(20291), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²¹ "Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento".

²² "La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción (...)". Por su parte, también fue publicada en la misma fecha, esto es, en el Diario Oficial n.º 44.654 de 21 de diciembre de 2001

²³ "Confesión judicial es la que se hace a un juez, en ejercicio de sus funciones; las demás son extrajudiciales. La confesión judicial puede ser provocada o espontánea. Es provocada la que hace una parte en virtud de interrogatorio de otra parte o del juez, con las formalidades establecidas en la ley, y espontánea la que se hace en la demanda y su contestación o en cualquier otro acto del proceso sin previo interrogatorio".

²⁴ "La confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se presume para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones y la audiencia de que trata el artículo 101".

²⁵ "Una vez dictada la sentencia conforme lo dispone el artículo 103 de este código se notificará personalmente a las partes, o por medio de edicto, en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil tres (3) días después de haberse proferido. Al Ministerio Público se hará siempre notificación personal. Una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento".

323²⁶ y 331²⁷ del C.P.C., en tanto se tiene constancia que la misma fue discutida y aprobada en la sesión de sala n.º 1 del 23 de marzo de 2001, por lo que debió ser notificada tres días después y ejecutoriada tres días luego de que se surtiera esa notificación, y (c) no cabe duda que la misma constituyó cosa juzgada, habida cuenta de que todas las actuaciones efectuadas tanto por la administración como por la accionante se basaron en ella, esto es, la consulta elevada por el municipio de Guapi en el año 2004, las diferentes respuestas del Ministerio de Educación Nacional en el año 2005, el acto administrativo por medio del cual el referido municipio se negó a reintegrar a la señora Mercedes Segura Valencia, el proceso ejecutivo iniciado por la aducida docente que culminó en mandamiento de pago, y especialmente, el acuerdo de transacción y compromiso celebrado entre dicha actora y el departamento del Cauca en el año 2009, entre otras.

12.15 Por lo tanto, para efectos de definir los momentos en los que se configuró las aducidas omisiones de los entes demandados y así, contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa en el presente asunto, se acudirá a lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, cuyo contenido reguló los procedimientos y actuaciones que debían observar la Nación, los departamentos y los municipios, de cara a su vigencia y al cambio de funciones que la misma implicó, normativa que indudablemente influyó en la problemática que suscitó el caso concreto.

12.16 De esta manera, se debe tener en cuenta que de conformidad con

²⁶ “Las sentencias que no se hayan notificado personalmente dentro de los tres días siguientes a su fecha, se harán saber por medio de edicto que deberá contener://1. La palabra edicto en su parte superior.//2. La determinación del proceso de que se trata y del demandante y el demandado, la fecha de la sentencia y la firma del secretario.//El edicto se fijará en lugar visible de la secretaría por tres días, y en él anotará el secretario las fechas y horas de su fijación y desfijación. El original se agregará al expediente y una copia se conservará en el archivo en orden riguroso de fechas.//La notificación se entenderá surtida al vencimiento del término de fijación del edicto”.

²⁷ “Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuesto (...)”.

los artículos 6²⁸, 35²⁹, 37³⁰, 40³¹ y 41³² de la Ley 715 de 2001, (i) la referida ley estableció un plazo de transición de hasta dos años desde su expedición, es decir, desde el 21 de diciembre de 2001, con el objeto de que las autoridades competentes cumplieran sus previsiones; (ii) el departamento del Cauca quedó certificado desde el 1 de enero de 2002, por lo que desde esa fecha adquirió la función de administrar el personal docente en relación con los municipios no certificados; (iii) durante el año 2002, a la Nación le correspondía certificar a los municipios que acreditaran el cumplimiento de los requisitos para ello y, desde el 1 de enero del año 2003, los que reunieran dichos requisitos quedaban certificados por virtud de la ley, lo que finalmente no sucedió en relación con el municipio de Guapi; y (iv) la organización de las plantas de docentes recayó conjuntamente en la Nación, los departamentos, y los municipios, primera persona jurídica que durante los dos años de

²⁸ “Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: (...) 6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.// 6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley. (...) 6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley (...).

²⁹ “El período de transición de la presente Ley será de hasta dos (2) años, contados desde la vigencia de la misma”.

³⁰ “Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley”.

³¹ “Durante el período de transición la Nación tendrá como competencias especiales://40.1. Fijar procedimientos y límites para la elaboración de las plantas de cargos docentes y administrativos por municipio y distrito, en forma tal que todos los distritos y municipios cuenten con una equitativa distribución de plantas de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos, atendiendo las distintas tipologías.//40.2. Fijar las plantas de personal en las entidades territoriales atendiendo a las relaciones técnicas establecidas.//40.3. Autorizar y trasladar las plazas excedentes a los municipios donde se requieran”.

³² “A partir del año 2002 quedan certificados en virtud de la presente ley los departamentos y los distritos. Durante dicho año se certificarán los municipios mayores de 100.000 habitantes, los municipios que a la vigencia de la presente ley tengan resolución del Ministerio de Educación Nacional que acredite el cumplimiento de los requisitos para la certificación y aquellos que cumplan los requisitos que para la certificación señale el Gobierno Nacional. (...) A partir del año 2003 quedan certificados en virtud de la presente ley todos los municipios mayores de 100.000 habitantes, y aquellos que cumplan los requisitos exigidos para la certificación”.

transición referidos, adquirió funciones especiales en cuanto a su administración, en específico, podía autorizar y trasladar las plazas que excedieran a donde se requirieran.

12.17 Es así como se advierte que durante los dos años de transición referidos -hasta el 21 de diciembre de 2003-, el municipio de Guapi y la Nación-Ministerio de Educación Nacional debían colaborar en el establecimiento de las plantas docentes a la luz de los cambios que implicó la referida normativa, tiempo en el que el primero, una vez se determinara que no cumplía con los requisitos para su certificación y para retener la administración de su personal docente, tenía la carga de informar adecuadamente al departamento del Cauca de las personas que debían conformar sus plantas de profesores, entre las que evidentemente debía incluir a la señora Mercedes Segura Valencia, y el segundo, a pesar de que no le competía supervisar directamente el cumplimiento de la sentencia inicialmente incumplida, podía intervenir en la coordinación de las referidas plantas, e incluso, le era factible autorizar y trasladar cargos para facilitar el cumplimiento de dicho fallo.

12.18 De esta manera, se observa que las omisiones de los entes aludidos sólo se habría constituido una vez fenecido el período de transición establecido por la Ley 715 de 2001, es decir, el 22 de diciembre de 2003 y por consiguiente, los dos años contemplados por la ley para que la accionante los demandara por su participación en los perjuicios que se le hubiesen podido ocasionar derivados de que el departamento del Cauca no ejecutara el fallo aludido desde que era exigible -daño que se concretó en ese instante, a pesar de que sus efectos y perjuicios se hubiesen podido extender en el tiempo-, comenzaron a contabilizarse desde el día siguiente a la configuración de sus omisiones, es decir, desde el 23 de diciembre de 2003, de modo que dicha actora tenía hasta el 11 de enero de 2006 para elevar sus pretensiones en ejercicio de su derecho de acción -toda vez que el término finalizó en vacancia judicial-.

12.19 En consecuencia, la Sala advierte que en el presente asunto se encuentra debidamente acreditada la configuración del fenómeno procesal de la caducidad de la acción, puesto la demandante sólo radicó sus peticiones hasta el 2 de julio de 2008, sin que resulte de recibo su argumento consistente en que no se podía declarar dicho instituto en la medida en que se le causaron perjuicios que se mantienen latentes.

12.20 Ciertamente, como se aclaró, el hecho de que se produzcan perjuicios o hechos dañosos que se mantengan en el tiempo, no amplía ni retrasa la contabilización del término de caducidad de la acción -12.10 a 12.12-. Al respecto, se reitera que esta Corporación ha señalado:

Debe advertirse, por otra parte, que el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, como parecen entenderlo el a quo y la representante del Ministerio Público. Así, el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr. Si ello fuera así, en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás. Así lo advirtió esta Sala en sentencia del 26 de abril de 1984, en la que se expresó, además, que la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando éste se actualiza o se concreta, y cesa cuando vence el término indicado en la ley, aunque todavía subsistan sus efectos³³.

12.21 Por su parte, conviene aclarar que el que la actora iniciara, el 2 de marzo de 2006, un trámite de conciliación extrajudicial con el departamento del Cauca, no tiene incidencia alguna en cuanto al cómputo del término de caducidad en relación con el municipio de Guapi y la Nación-Ministerio de Educación Nacional, toda vez que (i) como se observa, el plazo para demandar a dichas entidades ya había culminado, y (ii) el intento de conciliación prejudicial respecto de ciertas pretensiones sólo tiene efectos sobre esas pretensiones, y no sobre otras que por los mismos hechos se puedan solicitar respecto de otros entes³⁴.

12.22 Ahora bien, a pesar de que al municipio de Guapi y la Nación-

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2000, exp. 12228.

³⁴ Al respecto, consultar la jurisprudencia unificada sobre la materia: Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, auto del 25 de mayo de 2016, exp. 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Ministerio de Educación Nacional no fueron demandados por la ejecución material de la sentencia -precisión efectuada por la misma demandante en su recurso de apelación-, cabe agregar que si el término de caducidad de la acción de reparación directa se contabilizara desde el momento en que dichos entes le indicaron a la actora que no les era factible cumplir con el fallo o, incluso, desde que el departamento del Cauca manifestó expresamente que no la iba a ejecutar³⁵, esto es, desde el 28 de enero de 2006, del 24 mayo de 2006 o del 29 de junio de 2006 -fechas en las que (i) el Ministerio de Educación Nacional contestó su derecho de petición, (ii) finalizó la notificación del acto administrativo por medio del cual el municipio se negó a ejecutar la sentencia, y (iii) se celebró la audiencia de conciliación en la que el departamento del Cauca señaló que no iba a materializar la misma; ver párrafos 9.2.3, 9.3 y 9.4.2-, ese plazo estaría igualmente fenecido.

12.23 En efecto, de contar los dos años a partir del día siguiente a la última fecha reseñada, la acción igual estaría caducada, puesto que la misma sólo habría podido ser ejercida hasta el 1 de julio de 2008 -el 30 de junio de 2008 fue lunes festivo, por lo que la oportunidad para presentar la demanda se corre al siguiente día hábil-, y comoquiera que la demandante la ejerció el 2 de julio de la misma anualidad, es indiscutible que lo hizo por fuera del plazo de orden público establecido por la ley para ello.

12.24 Finalmente, en todo caso habría lugar a denegar sus pretensiones, toda vez que dicha accionante incumplió su carga probatoria -artículo

³⁵ Lo que la Sala advierte que en principio no resulta razonable ni equitativo, comoquiera que no se puede perder de vista que la demandante no tenía un plazo indeterminado para intentar hacer cumplir la sentencia y por consiguiente, no le era dable para el efecto, como sucedió, esperar alrededor de cuatro años de proferido la sentencia para presentar sus derechos de petición, o seis años para citar a una conciliación extrajudicial al departamento del Cauca, como tampoco contabilizarle, a partir de esos momentos, la caducidad de su acción para demandar los daños que adujo que se le causó por la inejecución oportuna del pronunciamiento en comento.

177³⁶ del C.P.C-, en la medida en que (i) no acreditó de ninguna manera los perjuicios morales y materiales que pidió en la demanda, y (ii) tales detrimentos no le podrían ser imputados al municipio de Guapi y a la Nación-Ministerio de Educación Nacional, en consideración a que (a) no probó la falla del servicio en que habrían incurrido dichos entes durante el período de transición en el que les correspondía coordinar el cumplimiento de la sentencia debido al cambio normativo que se presentó durante la época, puesto que ni siquiera demostró el primer momento en que solicitó su ejecución, y sólo hay prueba de algunas actuaciones ocurridas desde el 3 de noviembre de 2004 -ver párrafo 9.2 y siguientes-; (b) por el contrario, se encuentra demostrado que luego de ese lapso, aquellos entes observaron un comportamiento activo para que el departamento del Cauca le diera cumplimiento al fallo, y (c) de conformidad con los elementos probatorios obrantes en el plenario, sólo se encuentra probada la renuencia que mostró dicho ente al desplegar sus obligaciones frente a la sentencia aludida, entidad que no se puede perder de vista que fue desvinculada del presente asunto por voluntad de la propia actora.

13 Con observancia de todo lo advertido, en consideración a que se configuró la caducidad del derecho de acción de los demandantes, se confirmará la sentencia denegatoria de las pretensiones proferida por el

³⁶ *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Con base en la norma referida, esta Corporación ha señalado: *“La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: “incumbit probatio qui dicit non qui negat”. Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses”*. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca.

VI. Costas

14 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido.

15 En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida del 11 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme este fallo, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala de Subsección

Expediente 43385
Actor: Mercedes Segura Valencia

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada