



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 68001233100020060210601 (55785)
Demandante: ROSE MARIE FLYE QUINTERO
Demandado: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Tema: Falla del servicio. Pérdida de capacidad laboral por síndrome del túnel carpiano. Caducidad de la acción.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 24 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SINTESIS DEL CASO

El 12 de mayo de 1995, Rose Marie Flye Quintero se posesionó como “*Secretaria II*” de la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Bucaramanga. Posteriormente, el 30 de julio de 2002, un médico fisiatra adscrito a COMFENALCO le diagnosticó síndrome del túnel carpiano bilateral. Finalmente, el 29 de abril de 2010, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander dictaminó que la señora Flye Quintero había sufrido una incapacidad laboral permanente del 51.40%, por una causalgía de ambas manos.

La demandante considera que la Nación – Fiscalía General de la Nación, es patrimonialmente responsable por las lesiones que sufrió en sus manos, las cuales le ocasionaron una disminución en la sensibilidad y en el movimiento de las mismas.

II. ANTECEDENTES



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

1. Demanda

El 5 de mayo de 2006¹, Rose Marie Flye Quintero, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación, para que se le declare patrimonialmente responsable por las lesiones que sufrió en sus manos.

Como pretensiones de su demanda, el extremo activo solicita condenar a las entidades demandadas a pagar, por perjuicios morales, 1000 SMLMV; por perjuicio fisiológico, 1000 SMLMV; por daño emergente, la suma de \$100.000.000; y por lucro cesante, la suma de \$30.000.000.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que el 12 de mayo de 1995, Rose Marie Flye Quintero se posesionó como “*Secretaria II*” de la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Bucaramanga.

Señala que el 30 de julio de 2002, un médico fisiatra adscrito a COMFENALCO le diagnosticó síndrome del túnel carpiano bilateral.

Manifiesta que el 29 de abril de 2010, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander dictaminó que la señora Flye Quintero había sufrido una incapacidad laboral permanente del 51.40%, por una causalgía de ambas manos.

La demandante considera que la Nación – Fiscalía General de la Nación, es patrimonialmente responsable por las lesiones que sufrió en sus manos, las cuales le ocasionaron una disminución en la sensibilidad y en el movimiento de las mismas.

2. Contestaciones

¹ Fl. 6 a 26, C.1.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

El 25 de agosto de 2006², el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda y ordenó su notificación a la demandada y al Ministerio Público.

2.1. La Nación – Fiscalía General de la Nación³ se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que el extremo activo no acreditó la falla del servicio alegada en el libelo demandatorio.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 7 de noviembre de 2014⁴ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La Nación – Fiscalía General de la Nación⁵ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda,

3.2. La demandante y el Ministerio Público, guardaron silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 24 de agosto de 2015⁶, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda, al constatar que no se probó la falla del servicio alegada en la demanda, puesto que “[...] *no se acreditó que la enfermedad del túnel carpiano bilateral, obedeció a la imposición de una carga laboral desproporcionada por la entidad demandada, durante el lapso que se desempeñó como Secretaria II en la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Bucaramanga, como tampoco probó el cumplimiento de una jornada laboral que excediera los límites legales*”.

² Fl. 29 a 30, C.1.

³ Fl. 58 a 63, C.1.

⁴ Fl. 465, C.1.

⁵ Fl. Fl. 470 a 473, C.1.

⁶ Fl. 486 a 499, C.3.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

5. Recurso de apelación

El 15 de septiembre de 2015⁷, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 29 de septiembre de 2015⁸ y admitido el 1º de diciembre de 2015⁹.

5.1. La demandante¹⁰ solicitó revocar la sentencia de primera instancia reiterando los argumentos expuestos en la demanda. Además, resaltó que en el expediente obraban las pruebas necesarias para acreditar la falla en el servicio en que habría incurrido la entidad demandada.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 25 de abril de 2016¹¹ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. La demandante¹² y la Nación – Fiscalía General de la Nación¹³ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente.

6.2. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

⁷ Fl. 502, C.3.

⁸ Fl. 519, C.3.

⁹ Fl. 525, C.3.

¹⁰ Fl. 502 a 519, C.3.

¹¹ Fl. 541, C.3.

¹² Fl. 560 a 579, C.3.

¹³ Fl. 545 a 547, C.3.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 24 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, puesto que la cuantía, dada por la pretensión mayor de la demanda supera la exigida de 500 SMLMV para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación¹⁴.

2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 86¹⁵ del Código Contencioso Administrativo.

En este caso la acción procedente es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño por hechos imputables a la Nación – Fiscalía General de la Nación.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el derecho de acción se ejerció oportunamente o, si por el contrario, la acción de reparación directa se encontraba caducada al momento en que se presentó la demanda.

4. Solución del problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones

¹⁴ La pretensión mayor de la demanda se estima en 2318,6 SMLMV.

¹⁵ “Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación particular o de otra entidad pública.”



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

generales sobre la vigencia de la acción.

5. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general¹⁶, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción¹⁷, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”.

¹⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.”.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*¹⁸ que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia¹⁹, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

¹⁸ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: *“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”*.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: *“... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”*.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

6. Caso concreto

En el *sub lite*, la demandante pretende que se declare patrimonialmente responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación por las lesiones que sufrió en sus manos, las cuales le ocasionaron una disminución en la sensibilidad y en el movimiento de las mismas.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si la demanda se presentó en tiempo o no.

6.1. Hechos probados

6.1.1. Se encuentra probado que el 12 de mayo de 1995, Rose Marie Flye Quintero se posesionó como “*Secretaria II*” de la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Bucaramanga, según da cuenta copia simple²⁰ de su acta de posesión²¹.

6.1.2. Probado está que el 30 de julio de 2002, un médico fisiatra adscrito a COMFENALCO le diagnosticó a Rose Marie Flye Quintero síndrome del túnel carpiano bilateral, según da cuenta copia simple del informe de electromiografía y neuroconducción suscrito por el doctor Avelino Estévez A.²². En este documento se lee lo siguiente:

*[...] NOMBRE: ROSE MARIE FLYE
COMFENALCO
ESTUDIO No. 20159
FECHA: JUL 30 02*

RESUMEN HISTORIA CLÍNICA:

Paciente de 35 años, digitadora. Parestesias en las manos hace más de 1 año. Se inició al lado derecho, menos evolución al lado izquierdo.

[...]

²⁰ La Sala le otorga valor a las pruebas documentales presentadas en copia simple, en virtud de lo decidido en sentencia de unificación con radicado No. 25022, del 28 de agosto de 2013.

²¹ Fl. 57, C.2.

²² Fl. 384 a 385, C.2.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

ESTUDIOS DE NEUCONDUCCIÓN:

1 Nervio mediano derecho

Latencia sensitiva: 3,52 ms (29uv)
Latencias motoras: 7,14 ms (7mv) 3,54 ms (9mv)
Distancia: 240 mm
Velocidad de conducción motora: 66,7 m/seg

2 Nervio cubital derecho

Latencia sensitiva: 2,3 ms (20uv)
Latencias motoras: 7,08 ms (7mv) 2,88 ms (8mv)
Distancia: 220 mm
Velocidad de conducción motora: 52,4 m/seg

3 Nervio mediano izquierdo

Latencia sensitiva: 3,8 ms (17uv)
Latencias motoras: 7,26 ms (8mv) 3,9 ms (9mv)
Distancia: 240 mm
Velocidad de conducción motora: 71,4 m/seg

4 Nervio radial izquierdo

Latencia sensitiva: 2,56 (30uv)

[...]

CONCLUSIÓN: Estudio electromiográfico actual compatible con un síndrome del túnel carpiano bilateral [...]" (Se resalta)

6.1.3. Finalmente, se acreditó que el 29 de abril de 2010, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander dictaminó que la señora Flye Quintero había sufrido una incapacidad laboral permanente del 51.40%, por una causalgia de ambas manos, según da cuenta copia simple del mencionado dictamen²³.

6.2. Análisis de la caducidad de la acción de reparación directa

En el caso *sub examine* se tiene que el daño alegado consiste en las lesiones que Rose Marie Flye Quintero sufrió en sus manos, las cuales le ocasionaron una disminución en la sensibilidad y en el movimiento de las mismas.

²³ Fl. 370 a 373, C.1.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

En este orden de ideas, de los medios probatorios arrimados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: **i)** que el 12 de mayo de 1995, Rose Marie Flye Quintero se posesionó como “*Secretaria II*” de la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Bucaramanga (hecho probado 6.1.1.); **ii)** que el 30 de julio de 2002, un médico fisiatra adscrito a COMFENALCO le diagnosticó a Rose Marie Flye Quintero síndrome del túnel carpiano bilateral (hecho probado 6.1.2.); y **iii)** que el 29 de abril de 2010, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander dictaminó que la señora Flye Quintero había sufrido una incapacidad laboral permanente del 51.40%, por una causalgía de ambas manos (hecho probado 6.1.3.).

Ahora bien, el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Según la jurisprudencia mayoritaria de la Sección Tercera²⁴, cuando se trata de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma cierta y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, es el juez, de conformidad con lo probado en el proceso, quien define si debe contabilizarse la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento de este²⁵.

Así las cosas, el cómputo de la caducidad, en los casos de lesiones a la integridad psicofísica de las personas, lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza de aquél, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En aquellos eventos la parte debe acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018, Rad.: 47308

²⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 25 de febrero de 2021, Rad.: 47721



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

En el caso *sub examine* se advierte, entonces, que el conteo del término de caducidad empezó a partir del 31 de julio de 2002, pues de conformidad con lo probado en el proceso, corresponde al día siguiente a la fecha en que la demandante tuvo conocimiento del daño.

Justamente, quedó demostrado que el 30 de julio de 2002, el doctor Avelino Estévez A., médico fisiatra adscrito a COMFENALCO, le diagnosticó a Rose Marie Flye Quintero síndrome del túnel carpiano bilateral (hecho probado 6.1.2.). En efecto, el examen de electromiografía y neuroconducción practicado a la señora Flye Quintero concluyó lo siguiente:

*[...] NOMBRE: ROSE MARIE FLYE
COMFENALCO
ESTUDIO No. 20159
FECHA: JUL 30 02*

RESUMEN HISTORIA CLÍNICA:

Paciente de 35 años, digitadora. Parestesias en las manos hace más de 1 año. Se inició al lado derecho, menos evolución al lado izquierdo.

[...]

*CONCLUSIÓN: Estudio electromiográfico actual **compatible con un síndrome del túnel carpiano bilateral** [...]* (Se resalta)

En virtud de lo anterior, se advierte que el 31 de julio de 2002 es el extremo inicial para contar el término de caducidad, toda vez que a partir de entonces la demandante tuvo certeza de la lesión que se le irrogó. Y, aunque con el discurrir del tiempo pudo conocer la extensión de la lesión y su consecuente incapacidad (hecho probado 6.1.3.), lo cierto es que ello no significaba que la demandante no conociera el daño, no tuviera certeza de aquel, no supiera en que consistía o que éste no se hubiera manifestado; supuestos frente a los cuales la jurisprudencia de esta Sección permite variar el extremo inicial para realizar el cómputo de la caducidad.

Dicho de otra manera, desde el 31 de julio de 2002 la demandante tuvo conocimiento del daño (hecho probado 6.1.6.) y cualquier hecho posterior a esta



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

fecha sólo daba cuenta de la dimensión que había alcanzado la lesión física padecida²⁶.

Bajo el anterior contexto, se observa que el término de caducidad para ejercer la acción de reparación directa empezó a correr el 31 de julio de 2002 – día siguiente a la fecha en que la demandante tuvo conocimiento del daño – y expiró el 31 de julio de 2004. Sin embargo, como la demanda se presentó el 5 de mayo de 2006²⁷, se advierte que para entonces ya había acaecido el término preclusivo dispuesto por el legislador.

Por todo lo anterior, la Sala revocará la sentencia del 24 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Santander, que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar declarará de oficio la caducidad de la acción de reparación directa.

7. Condena en costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia una actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que ésta proceda y las mismas no se hallan probadas.

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

RESUELVE

²⁶ De acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, los dictámenes rendidos por las Juntas Regionales de Invalidez se limitan a calificar una situación preexistente. Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018, Rad.: 47308.

²⁷ Fl. 6 a 26, C.1.



Quintero

Radicado:
68001233100020060210601 (55785)
Demandante: Rose Marie Flye

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 24 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Santander, que negó las pretensiones de la demanda, y su lugar se dispone:

SEGUNDO: DECLARAR de oficio la caducidad de la acción de reparación directa.

TERCERO: SIN COSTAS.

CUARTO: En firme esta providencia remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

JAIME ENRÍQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaro voto

EX1