

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Apelación auto que rechazó demanda por caducidad / RECHAZO DE DEMANDA - Por presentación extemporánea vencido el término de caducidad / ACCION DE REPARACION DIRECTA POR DAÑOS OCASIONADOS POR TRABAJOS PUBLICOS - Por deslizamiento de tierras / CADUCIDAD DEMANDA REPARACION DIRECTA - Por daños ocasionados por deslizamiento de tierras / CONTEO DEL TERMINO DE CADUCIDAD EN ACCION DE REPARACION DIRECTA - Dos años a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho

Cuando se pretende la declaración de responsabilidad estatal a causa de los daños ocasionados por trabajos públicos, lo procedente tiene que ver con intentar la indemnización a través de la reparación directa, durante los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho. Término que, en razón de lo previsto en el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, la presentación de la demanda hace inoperante, excepto en los eventos previstos en la misma disposición, entre los que no resulta constitucionalmente posible recurrir al rechazo por falta de jurisdicción, comoquiera que, en los términos de la sentencia C-662 de 2004, la Corte Constitucional declaró la inexecutable parcial del numeral 2 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 97

RECHAZO DE DEMANDA POR FALTA DE JURISDICCION - Su presentación hace inoperante la caducidad e interrumpe la prescripción así se presente ante jurisdicción diferente / PRESENTACION DE DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ANTE JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO - La falta de competencia de juez civil obliga a remitirla a juez competente / RECHAZO DE DEMANDA POR FALTA DE COMPETENCIA - Juez incompetente debe remitirla a juez de conocimiento para garantizar acceso a la administración de justicia de los demandantes / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Derecho que deben garantizar los jueces al definir controversias / JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO - Debió remitir reparación directa a juez contencioso administrativo

No cabe sino concluir que la presentación de la demanda hace inoperante la caducidad, así se hubiere interpuesto ante jurisdicción distinta a la que correspondía; por ser este un asunto que i) compete solventar a los jueces, al margen de los sujetos procesales; ii) no puede ser aducido para entorpecer el acceso a la justicia, en el entendido que, establecida la falencia, la demanda tendría que haberse enviado a la jurisdicción que habrá de solventar el conflicto, sin dilación y directamente (...) El Código Contencioso Administrativo establece requisitos que las demandas deben observar para que se proceda a su admisión, todos relacionados con el cumplimiento de los presupuestos encaminados a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros, sin afectar en todo caso el derecho de acceso a la justicia de quienes presentan a los jueces los litigios para obtener una solución (...) habiéndose declarado inexecutable la disposición que imponía declarar la caducidad, así hubiere sido probada la falta de jurisdicción, respecto de igual controversia, huelga concluir que la presentación de la primera demanda hace inoperante el término de caducidad e interrumpe la prescripción, así el libelo no se remita oportunamente a la jurisdicción que debe conocer. Lo anterior dado que la remisión que en el sub lite se echa de menos corría por cuenta del juez que advirtió la falencia, esto es el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pamplona. Desconocer la decisión de constitucionalidad, además de violatorio del artículo 243 de la Carta Política, quebranta el derecho de acceso a la justicia, a cuyo tenor,

salvo justificaciones claras razonables y proporcionadas, los asociados tienen derecho a obtener de los jueces la definición de sus controversias

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 243

EXCEPCION DE FALTA DE JURISDICCION - Puede declararse por juez incompetente pero no debe omitir enviar el asunto al juez competente / DEMANDA DE REPARACION DIRECTA - Presentada el trece de diciembre de 2007 / NULIDAD PROCESAL - Se declara de todo lo actuado por juez incompetente de conocer asunto y enviarse la actuación a jurisdicción competente

Los señores Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera y Cupertino Jaimes Rincón presentaron el 13 de diciembre de 2007 demanda en orden a obtener se declare la responsabilidad de Ecopetrol por hechos ocurridos el 30 de junio de 2002, sin que para el efecto cuente que el expediente no fuera remitido a la jurisdicción competente, si se considera que, declarada la excepción de falta de jurisdicción, esto ha debido ocurrir, sin que la omisión le alcance a la actora, por tratarse de un asunto a cargo de la autoridad judicial que advirtió la falencia (...) Aunado a lo anterior, se conoce que la parte actora abogó ante el ad-quem, al tiempo que pretendía la revocatoria de la providencia que declaró probada la falta de jurisdicción, para que, de llegarse a confirmar "se remita al competente dentro de la jurisdicción administrativa siendo el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona o el Tribunal Administrativo de Norte de Santander". Aspecto que el Tribunal del Distrito Judicial de Pamplona omitió, pese a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia arriba trascrita, esto es la C-662 de 2004, a cuyo tenor, una vez declarada la excepción, corresponde declarar la nulidad de todo lo actuado y enviar la actuación a la jurisdicción que habrá de conocer el caso

RESPONSABILIDAD CIVIL DE ECOPETROL - Acción prescribía en diez años ante jurisdicción ordinaria / COMPETENCIA DE JURISDICCION ORDINARIA - Conocía de la demanda instaurada dado que la entidad demandada era de economía mixta / OPORTUNIDAD PARA INTERPONER DEMANDA - De competencia de juez ordinario era de cuatro años a partir del acaecimiento del hecho / DEMANDA DE REPARACION DIRECTA - Presente en tiempo ante juez contencioso administrativo

Es de advertir que, aunado a que en este caso a tiempo del daño no se tenía incertidumbre sobre la jurisdicción encargada de definir la responsabilidad de la administración, por los hechos referidos en la demanda, pues la acción debía promoverse ante la ordinaria, en cuanto, para entonces, Ecopetrol ostentaba la naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Estado, ello mismo permitía a los actores aguardar para interponer la demanda un tiempo mayor incluso a su propia espera, pues presentaron la demanda en algo más de 4 años, contados a partir del acaecimiento del hecho siendo que, en los términos del artículo 2536 del Código Civil, la acción prescribiría en 10 años (...) De donde, no fue por inactividad de los demandantes que se habría acudido a la justicia tardíamente, sino en virtud del cambio normativo generado por la expedición de la Ley 1107 de 2006.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 2536 / LEY 1107 DE 2006

CAMBIO DE LEGISLACION - Ley 1107 de 2006 aplicable a la demanda de responsabilidad civil instaurada

Siendo así y como lo señala las decisiones de esta Corporación y de la Corte Constitucional antes trascritas, no quedaría sino concluir que la acción instaurada por los señores Cupertino Jaimes Rincón, Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera fue instaurada en tiempo, pues la normatividad aplicable a sus pretensiones de reparación, esto es el artículo 2536 del Código Civil, así lo disponía. (...) Empero ello no es todo. De llegarse a considerar que, asignado a esta jurisdicción el conocimiento de la controversia, no podría sino aplicarse la regla prevista en el artículo 136 del C.C.A., deberá tenerse presente que la Ley 1107 de 2006 entró a regir el 27 de diciembre de 2006 y la demanda cuya oportunidad se define fue presentada el 13 de diciembre de 2007, es decir antes del vencimiento de los dos años que rigen la caducidad de la acción de reparación directa

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / ley 1107 de 2006

PRINCIPIO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - En aras de garantizar su aplicación se admite la demanda / CONVENION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - Principios pro actione y pro homine

Corresponde admitir la demanda, aunado a que, en virtud de la prevalencia del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia y de los principios Pro Actione y Pro Homine, previstos en los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respectivamente, así como del principio Pro Damato habrán de aliviarse “los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y [abogar] por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas

FUENTE FORMAL: CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 25 / CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 29

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00236-01(45722)

Actor: CUPERTINO JAIMES RINCON Y OTROS

Demandado: ECOPETROL S.A.

Referencia: APELACION AUTO - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, a través de apoderado, contra el auto del 12 de septiembre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para rechazar la demanda por caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

El 13 de diciembre de 2007 ante los Juzgados Civiles del Circuito de la ciudad de Pamplona-reparto-, los señores Cupertino Jaimes Rincón, Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera, a través de apoderado, presentaron demanda de responsabilidad civil extracontractual contra la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, para que se la declare *“civilmente responsable por los daños y perjuicios causados”* a los actores *“injustamente en los predios de su propiedad en inmediaciones del Km 149 + 300 mts del oleoducto Caño Limó-Coveñas, fincas denominadas “El Granadillo”, “La Esperanza” y “La Italia” ubicadas en el corregimiento Samoré, municipio de Toledo (N. de S.)”*.

Como fundamento fáctico los demandantes señalaron:

1) Que la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, en la vereda La Piazzola o Segovia, corregimiento de Samoré del municipio de Toledo, inmediaciones del Km 149 +300 mts. del Oleoducto Caño Limón-Coveñas colocó unas antenas de comunicaciones al tiempo que dio lugar a que se instale una base del Ejército Nacional, para su vigilancia y para el efecto *“removió e hizo bases en el terreno y para comodidad de los habitantes de dichas instalaciones, adecuó los terrenos para su vivienda”*.

2) Que el 30 de junio de 2002, a causa de los trabajos antes citados, por no prever la erosión por causa de los mismos y por la filtración de las aguas, como por la no construcción de terraplenes u obras preventivas, el invierno

provocó un deslizamiento que causó daños a los predios, pérdida de bienes y cultivos.

3) Que los predios de propiedad de los demandantes sufrieron daños así: En las fincas i) **“El Granadillo”** y **“La Esperanza”** destinadas a la ganadería hubo pérdida total de potreros y ii) en **“La Italia”** destinada a la ganadería, piscicultura y reserva maderera fue destruido el complejo piscícola (5 tanques y canales) y la pozeta artificial de cría de mojarra. Además de daño en las cercas, pérdida de árboles nativos maderables y cultivo de plátano. Las pérdidas anteriormente señaladas fueron estimadas en un **“GRAN TOTAL de \$537.322.419,00”**.

4) Que la señora Rosa Nelly Ramírez Rivera se dirigió a ECOPETROL en el sentido de reclamar se disponga la reparación de los daños causados por el deslizamiento, al tiempo que puso de presente la necesidad de adelantar una inspección judicial, para verificar *“la existencia de los daños causados por el deslizamiento”*. El 22 de agosto de 2002, mediante el oficio 46000-74316, la entidad demandada respondió la petición poniendo de presente que *“los daños causados a su predio, por la avalancha de la quebrada La Piazola, son efectos propios de la inestabilidad de la zona”* y dejó sentado que Ecopetrol *“no es responsable de los efectos nocivos de los daños de la naturaleza, constitutivos de fuerza mayor”*.

5) Que el 25 de julio de 2003, los actores nuevamente se dirigieron a ECOPETROL, quien a su vez reiteró que *“no es responsable de los eventuales daños y perjuicios contenidos en su solicitud, los cuales de ser ciertos (...) serían consecuencia de actos de la naturaleza”*.

6) Que el 1 de septiembre de 2006, los demandantes solicitaron audiencia de conciliación prejudicial ante la Cámara de Comercio de Cúcuta, la que fue fijada para el 25 de octubre del mismo año y a la que ECOPETROL no asistió, ni justificó su inasistencia.

7) Admitida la demanda y notificada, la Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol propuso la excepción de **“FALTA DE JURISDICCIÓN”**, prevista en

el numeral 1 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, fundada en que, en virtud de la **“Ley 1107 de 2006”**, que modificó el artículo 82 del C.C.A., la competencia para conocer del asunto le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de una controversia que vincula a una sociedad de economía mixta con capital público superior al 50%.

8) El 16 de julio de 2009, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pamplona, en audiencia de conciliación de que trata el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil, sin la comparecencia de la entidad estatal demandada i) dio por precluída la etapa por falta ánimo conciliatorio; ii) declaró probada la excepción de **“FALTA DE JURISDICCIÓN”** propuesta por Ecopetrol, iii) terminó el proceso y iv) dispuso la entrega de los anexos sin desglose y el archivo definitivo de la actuación.

Contra la anterior decisión la parte demandante interpuso recurso de apelación. Puso de presente su insistencia ante ECOPETROL para que se ordene la reparación de los daños causados, sin resultado y solicitó la remisión del expediente al competente. Señaló el recurrente –se resalta-:

*“La decisión del despacho de declarar LA FALTA DE JURISDICCIÓN que de por si es respetable no compartida por nuestra parte pero siendo consecuente con dicha declaración en el sentido de dar por terminado el proceso y las consecuentes entrega de los documentos y el archivo definitivo **pues debe el Despacho en caso de que la alzada se persista en esa posición ordenar la remisión del expediente directamente al Juzgado Único Administrativo de Pamplona o en su defecto al Tribunal Administrativo de Norte de Santander de acuerdo a la cuantía del proceso por lo anterior hago la siguiente petición:** Primero: se declare al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pamplona competente para conocer del asunto que nos ocupa. **Segundo: en defecto de lo anterior a pesar de la declaración de falta de jurisdicción se remita al competente dentro de la jurisdicción administrativa siendo el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona o el Tribunal Administrativo de Norte de Santander”**.*

9) El 10 de septiembre de 2009, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona confirmó la providencia. Señaló al respecto:

“De la lectura del precepto transcrito, se tiene que en adelante la cláusula general de la competencia de la jurisdicción en lo contencioso administrativo

*ya no gravita en torno al “juzgamiento de controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las (...)”, como señalaba la disposición expresamente derogada del artículo 30 de la Ley 446, que adoptaba un criterio material, **sino que ahora se optó por un criterio orgánico**, en tanto el objeto de dicha jurisdicción quedó determinado por el sujeto a juzgar en tratándose del Estado y no por la naturaleza de la función que se juzga.*

*Entiéndese, entonces, que al pertenecer **ECOPETROL S.A.** al género de las sociedades de economía mixta, integradas por capital público y privado, capital público por porcentaje superior al 50 (sic), las controversias y litigios que surjan a partir de la vigencia de las citadas Leyes 1118 y 1107 de 2006 serán resueltas por la jurisdicción contenciosa administrativa, como el caso puesto a conocimiento de la Sala, por lo que salta a la vista el desacierto del recurrente al proponer que este proceso se tramite en esta jurisdicción con el extraño fundamento de que por haber ocurrido el hecho que originó la presente reclamación en el año 2002 debe adelantarse de acuerdo con la normatividad vigente para esa fecha”.*

Finalmente, no se accedió a la solicitud elevada por la parte actora para que el expediente se remita a la jurisdicción contenciosa y así mismo al juez o tribunal competente, sostuvo el Tribunal:

“En cuanto a la petición subsidiaria de que “a pesar de la declaración de falta de jurisdicción se remita al competente dentro de la jurisdicción administrativa siendo el Juzgado Único (sic) Administrativo del Circuito de Pamplona o el Tribunal Administrativo de Norte de Santander”, debe precisar la Sala que esta es improcedente al tenor del artículo 85 del C. de P. C., el cual sólo faculta la remisión dentro de la misma jurisdicción, mientras que en la jurisdicción contenciosa administrativa si se cuenta con esa facultad (Artículo 45 Ley 446 de 1998)”.

10) El 31 de mayo de 2012, los señores Cupertino Jaimes Rincón, Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera, es decir quienes demandaron ante la jurisdicción civil, presentaron demanda de reparación directa contra la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, esta vez ante la jurisdicción contencioso administrativa, para que se responsabilice a la entidad por los hechos ya señalados y se disponga la reparación de los daños causados.

Providencia Impugnada

El 12 de septiembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander rechazó la demanda por caducidad. Sostuvo que, contados los

términos para incoar la acción, al tiempo que se presentó la demanda había fenecido la oportunidad de acceder a la justicia.

Consideró el tribunal que, como en el asunto de la referencia los perjuicios reclamados devienen de un deslizamiento de tierra ocurrido el 30 de junio de 2002, en razón de los trabajos realizados por ECOPETROL y dado que la parte demandante acudió a la jurisdicción ordinaria el 13 de diciembre de 2007, en vigencia de la Ley 1107 de diciembre de 2006 que modificó el artículo 82 del C.C.A. y radicó en esta jurisdicción la competencia para resolver las controversias originadas en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital superior al 50%, la demanda tenía que rechazarse como efectivamente ocurrió en razón de la caducidad de la acción, en los términos del artículo 136.8 del C.C.A. Señala la decisión:

“En virtud de la fecha de ocurrencia de los hechos, señaló la parte demandante, que la jurisdicción competente para conocer del asunto es la ordinaria civil, por lo cual promovió el 13 de diciembre de 2007, demanda de responsabilidad civil extracontractual ante los Juzgados Civiles del Circuito de Pamplona.

La Ley 1107 de 27 de diciembre de 2006, vigente a partir de su promulgación, modificó el artículo 82 del C.C.A., toda vez que radicó en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.

(...)

Como en el presente caso la demanda se presentó el día 31 de mayo de 2012, folio 17, para efectos de competencias está sujeta a las reglas previstas en la Ley 1107 de 27 de diciembre de 2006 que modificó el artículo 82 del C.C.A., radicando en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50%, y por consiguiente suplican las reglas de caducidad de las acciones, previstas en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Bajo esa preceptiva legal, resulta evidente que la parte actora dejó transcurrir mucho más del tiempo conferido por la ley para acudir en demanda de reparación directa ante esta jurisdicción, razón por la cual deberá rechazarse la misma, al extinguirse la posibilidad de ejercer dicha acción, pues tampoco ha mediado causal de interrupción de término de caducidad de la misma”.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión la parte demandante interpone recurso de apelación. Sostiene que los actores, desde el 19 de julio de 2002, le han solicitado a la entidad demandada la reparación de los daños, sin éxito, en cuanto ECOPETROL elude su responsabilidad, de donde, a su parecer, *“la caducidad de la acción de responsabilidad civil extracontractual vencería el 29 de junio de 2012”*. Sostiene que acudió a la justicia dentro del término legal, dada la competencia de la justicia civil para conocer de la controversia y las normas sobre prescripción vigentes para cuando se generó el daño. Siendo así considera que no puede pasarse por alto que el 1° de julio de 2004, oportunidad en que se afirma habría operado la caducidad, las controversias que vinculaban a la demandada, en cuanto Sociedad Pública por Acciones, eran resueltas por la jurisdicción ordinaria con fundamento en las normas civiles, de suerte que la oportunidad para acudir a la justicia se sujeta a las previsiones del artículo 2536 del Código Civil. Señala el recurrente:

“[L]os hechos por los cuales se está demandando sucedieron el 30 de junio de 2.002, la caducidad de la acción de responsabilidad civil extracontractual vencería el 29 de junio 2.012 y como esta modalidad se homologa a la Acción de Reparación Directa se estaría actuando dentro del término legal, previsto por la legislación civil, porque en caso contrario se estaría violando los derechos adquiridos de los actores, ya que la norma que se les enrostra como aplicable desconoce sus derechos adquiridos, muy a pesar de la vigencia de la norma (27 de Diciembre de 2.006), es decir por encontrarse en transición el vencimiento del derecho a la luz de la aplicación del nuevo plazo.

(...)

Al igual que la Procuraduría, ahora la honorable Sala de Decisión, niega la oportunidad a los actores de ejercer una acción encaminada a que se haga justicia, pues se vuelve a desconocer que para la fecha en que dice que había caducado la acción (1° de julio de 2.004) la empresa ECOPETROL era una Sociedad Pública por Acciones (lo fue desde el 26 de junio de 2003 hasta el 12 de noviembre de 2007), es decir que para esa época el caso era competencia de la justicia civil ordinaria y esto ha sido desconocido reiteradamente por los operadores judiciales; (...). Como se dijo en la demanda las acciones de responsabilidad civil extracontractual por hechos anteriores a la Ley 792 de 2.002, como los que nos ocupan (que tuvo vigencia desde el 27 de diciembre de 2002), establecían una prescripción ordinaria de 20 años (art. 2536 del C.C. que decía: “La acción ejecutiva se

prescribe por diez años y la ordinaria por veinte”) de tal suerte que la acción de los actores prescribía el 29 de abril de 2.022, situación que se varía por virtud del Art. 4° Ley 1118 de 2006, que convierte a ECOPETROL en “Sociedad de Economía Mixta” y en atención al pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-722 de 2007, en la que la alta corporación fijó criterio orgánico para determinar la competencia de la jurisdicción y no el material y por la modificación del art. 82 del C.C.A., por vigencia de la Ley 1107 de 2006 (...). La modificación accionaria de ECOPETROL, mencionada anteriormente, se cristalizó el día 13 de noviembre de 2007, fecha en la cual un pequeño porcentaje de las acciones (10.1%) que era netamente público (oficial) pasó a manos de particulares, tomándose dicha fecha como determinante de las competencias y por ello la prescripción señalada en el acto impugnado, debía vencerse el día 12 de noviembre de 2.009, según el art. 136 numeral 8 del C.C.A., fenómeno que fue suspendido ya que la solicitud de conciliación fue radicada el día 29 de octubre de 2.009”.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el art. 129 del C.C.A., corresponde a esta Corporación y Sala conocer los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos en primera instancia por los tribunales administrativos. Para el efecto, el que dispone el rechazo de la demanda, de conformidad con los artículos 181 y 146A del C.C.A. y 61 de la Ley 1395 de 2010.

2. La demanda cuya admisión se resuelve fue presentada el 13 de diciembre de 2007

El Código Contencioso Administrativo prevé que quien pretenda una indemnización estatal por daños imputables a la acción, omisión, operación administrativa u ocupación temporal de bienes inmuebles puede acudir ante los jueces directamente. En relación con la procedencia de la acción de reparación directa esta Sala ha señalado:

“Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C. C. Administrativo se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño

causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas¹”.

Siendo así, cuando se pretende la declaración de responsabilidad estatal a causa de los daños ocasionados por trabajos públicos, lo procedente tiene que ver con intentar la indemnización a través de la reparación directa, durante los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho. Término que, en razón de lo previsto en el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, la presentación de la demanda hace inoperante, excepto en los eventos previstos en la misma disposición, entre los que no resulta constitucionalmente posible recurrir al rechazo por falta de jurisdicción, comoquiera que, en los términos de la sentencia C-662 de 2004, la Corte Constitucional declaró la inexecutable parcial del numeral 2 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil. Señala el numeral primero de la parte resolutive de la decisión:

“PRIMERO. *Declarar inexecutable el numeral 2 del artículo 91 del Código de Procedimiento Civil, tal y como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 794 de 2003, en cuanto se refiere a la excepción de falta de jurisdicción prevista en el numeral 1 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil. En este caso, en el mismo auto, el juez ordenará remitir el expediente al juez que considere competente, mientras el legislador no regule de manera distinta el tema”.*

Lo anterior con base en las consideraciones que en extenso se transcriben

—se destaca con subrayas—:

“Al juez constitucional, en consecuencia, le corresponde garantizar al máximo esa libertad configurativa que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria², sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta³. En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos⁴ que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.)⁵; iii) que obre

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 19 de julio de 2007. Expediente. 2006015080 (33628). Magistrada Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

² Corte Constitucional. Sentencia C-309 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-204 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-728 de 2000 y C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas, entre otras.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas⁶ y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)⁷. De allí que no se estimen válidas, las disposiciones procesales "que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción"⁸, precisamente porque un objetivo constitucional legítimo es el de "realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial"⁹.

(...)

Del derecho al debido proceso, el acceso a administración de la justicia y la viabilidad constitucional de la imposición de cargas a los asociados

(...)

15. Teniendo en cuenta la importancia de garantizar el acceso al servicio de justicia estatal y asegurar que sea real y efectivo, a éste derecho se le ha atribuido el carácter de fundamental, integrándolo al concepto de núcleo esencial del derecho al debido proceso¹⁰. Bajo esa premisa, el acceso a la administración de justicia es igualmente un derecho de configuración legal, sometido a las consideraciones del legislador en torno a su regulación y ejecución material. Por lo tanto, los mecanismos de acceso, los procedimientos, las formas y todas las actividades que constituyan atributos inescindibles del proceso que aseguren la posibilidad de hacer exigible una causa con las garantías constitucionales pertinentes, y permitan obtener una pronta respuesta jurisdiccional, son instrumentos definidos por el legislador y necesarios para asegurar la viabilidad de un orden justo.

(...)

Recientemente, en la sentencia C-564 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, se hizo énfasis precisamente, en que las particularidades de los procesos conforme a la Constitución, deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. De allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen "*como propósito garantizar la efectividad de los derechos*" y su eficacia material, y que además propenden por la optimización de los medios de defensa de las personas. Tal efectividad resulta ser entonces un principio y una garantía que debe ser asegurada por las disposiciones procesales fijadas por el legislador.

(...)

17. Las cargas procesales, bajo estos supuestos, se fundamentan como se dijo, en el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.). De allí que sea razonable que se impongan a las partes, incluso en el acceso a la administración de justicia o durante el trámite del proceso, con el fin de darle viabilidad a la gestión

⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas y C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Ver las Sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/2001, entre otras.

jurisdiccional y asegurar la efectividad y eficiencia de la actividad procesal. Esas cargas son generalmente dispositivas, por lo que habilitan a las partes para que realicen libremente alguna actividad procesal, so pena de ver aparejadas consecuencias desfavorables en caso de omisión. Según lo ha señalado esta Corte en otros momentos, las consecuencias nocivas pueden implicar "*desde la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal, hasta la pérdida del derecho material, dado que el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, como formas propias del respectivo juicio, no es optativo (...)*"¹¹. De allí que la posibilidad de las partes de acudir a la jurisdicción para hacer efectiva la exigencia de sus derechos en un término procesal específico, o con requerimientos relacionados con la presentación de la demanda, - circunstancia que se analizará con posterioridad en el caso de la prescripción y de la caducidad o de las excepciones previas acusadas -, son cargas procesales que puede válidamente determinar el legislador en los términos predichos.

18. Ahora bien, evadir los compromisos preestablecidos por las normas procesales bajo el supuesto de una imposición indebida de cargas a los asociados, no es un criterio avalado por esta Corporación, -salvo circunstancias muy puntuales-, en la medida en que el desconocimiento de las responsabilidades de las partes en el proceso atentaría contra los mismos derechos que dentro de él se pretenden proteger, y llevaría por el contrario, a la inmovilización del aparato encargado de administrar justicia¹². También podría representar, una afectación significativa a su debido funcionamiento, lo que a la postre conllevaría un perjuicio al interés general. Por ende, autorizar libremente el desconocimiento de tales cargas, implicaría el absurdo de permitir que se propenda por perseguir intereses a través de la jurisdicción sin limitaciones ni restricciones procesales, incluso alegando libremente la propia culpa o negligencia¹³, perspectiva que a todas luces inadmite el derecho y que por consiguiente desestima esta Corporación.

(...)

Análisis de los cargos de la demanda: La diferencia de trato entre la jurisdicción contenciosa y la civil.

19. Conforme a lo destacado previamente, los cargos presentados por el actor contra la norma acusada, son brevemente los siguientes: i) la diferencia de trato injustificada en el manejo de la no interrupción de la prescripción y operancia de la caducidad, entre la jurisdicción administrativa y la civil. ii) La aparente falta de razonabilidad y de proporcionalidad de la norma acusada en relación con las excepciones previas de falta de jurisdicción y competencia, en la medida en que las consecuencias para el demandante son excesivamente gravosas porque no siempre es fácil determinar cuál es la jurisdicción a la que se debe acudir, o si la materia objeto de controversia está comprendida dentro de los términos del pacto arbitral; y iii) la supuesta prevalencia de lo formal sobre lo sustancial en detrimento del derecho del demandante al acceso a la justicia, porque la prosperidad de las excepciones previas enunciadas puede llegar incluso a dar lugar a la imposibilidad de hacer efectivo finalmente el derecho sustancial del actor.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

(...)

La carga de presentar en tiempo la demanda

23. En lo concerniente a la primera carga, es decir aquella que se desprende de la norma acusada relacionada con la *exigencia la presentación en término de la demanda* para que sea viable la interrupción o no de la prescripción y caducidad, es claro que el objetivo del legislador es el de propender por la consolidación de la seguridad jurídica en favor de los asociados que permita establecer con claridad el límite máximo y mínimo temporal de exigencia de los derechos, a fin de no estar sometidos al albur o incertidumbre permanente frente a futuras exigencias procesales. Como se dijo previamente, los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, exigen que con diligencia, eficacia y prontitud, las personas que se someten al tránsito jurídico puedan obtener una respuesta definitiva a sus causas, que termine en lo posible con una decisión que haga tránsito a cosa juzgada. En el mismo sentido, quienes son sujetos pasivos de esas exigencias, es decir los demandados, deben saber con claridad hasta cuándo estarán subordinados a requerimientos procesales, de manera tal que sus derechos constitucionales también sean respetados.

Por estas razones, la prescripción y la caducidad¹⁴ - fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador-, permiten determinar con claridad los límites temporales de éstas exigencias procesales.

La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva), y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces¹⁵. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁶ ha reconocido que:

"El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; (...) Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular".

(...)

Ahora bien, una característica de la prescripción es que el juez no puede reconocerla de oficio (artículo 306 C.P.C.), sino que tiene que ser alegada por el demandado como excepción. Sin embargo, el demandado puede no presentar la excepción correspondiente y en consecuencia, el proceso logra continuar normalmente bajo el ejercicio de la acción generada por el

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁵ Artículos 2535 a 2545 del Código Civil.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de noviembre 8 de 1999. Exp. 6185. M.P. Jorge Santos Ballesteros.

demandante. La otra posibilidad procesal frente a ella, es que el demandado alegue la prescripción correspondiente, - lo que ocurre en la mayoría de los casos-, evento en el cual la exigibilidad del derecho sustancial por vía jurisdiccional resulta improcedente y así lo debe considerar el juez de la causa.

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. De prosperar entonces la prescripción extintiva por la inactivación de la jurisdicción por parte de quien tenía la carga procesal de mover el aparato jurisdiccional en los términos previstos, es evidente que aunque el derecho sustancial subsista como obligación natural acorde a nuestra doctrina, lo cierto es que éste no podrá ser exigido legítimamente ante la jurisdicción, por lo que en la práctica ello puede implicar ciertamente la pérdida real del derecho sustancial.

24. En el mismo sentido, la figura procesal de la *caducidad* ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez en cualquier caso, oficiosamente. En ambos eventos, prescripción o caducidad, los plazos son absolutamente inmodificables por las partes, salvo interrupción legal, sea para ampliarlos o restringirlos.

(...)

25. Ahora bien, consciente del valor que implica la comparecencia ante la jurisdicción, el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil ha regulado el papel de la presentación de la demanda como *mecanismo de interrupción del término de prescripción y de inoperancia de la caducidad*, al punto de establecer en esa norma, los requisitos para que se produzca el efecto señalado. De proceder las exigencias de este artículo, se entiende ejercitado el derecho de acción y por consiguiente interrumpida la prescripción e inoperante la caducidad, de manera tal que se le puede dar curso libre al proceso, a fin de que se decida de fondo sobre los derechos de las partes. Como regla general, entonces, si se presenta una demanda idónea por parte del demandante, el proceso debe terminar bajo el efecto de la cosa juzgada.

(...)

28. Precisamente, en lo concerniente a *la excepción de falta de jurisdicción* podemos señalar de manera preeliminar, que conforme a la Constitución actual, pueden ser entendidas como *jurisdicciones*¹⁷ en sentido lato: la ordinaria, la contencioso administrativa, la constitucional, la especial (la de indígenas y jueces de paz), la coactiva y la penal militar, sin ser ésta una enumeración excluyente. Además, el Consejo Superior de la Judicatura, -

¹⁷ Consejo Superior de la Judicatura. Auto enero 25 de 1993. M.P. Álvaro Echeverri Uruburo.

ente competente para resolver los conflictos entre jurisdicciones-, ha afirmado en este sentido que:

*"Desde el punto de vista de la naturaleza o del tipo de relaciones reguladas normativamente, se distinguen dentro de la jurisdicción ordinaria las que se refieren a ramas o áreas del derecho como son la civil, de familia, agraria, laboral, etc., las cuales constituyen especialidades de esa determinada jurisdicción y no jurisdicciones independientes, habida cuenta de que integran una misma jurisdicción"*¹⁸.

Los conflictos a los que hace alusión la excepción de falta de jurisdicción acusada, por consiguiente, no serían aquellos que se dan al interior de la jurisdicción ordinaria, en la medida en que estos serían considerados como conflictos de competencia¹⁹ y especialidades, sino aquellos que primordialmente ocurren entre las diversas jurisdicciones enunciadas, vgr. entre la ordinaria y la contencioso-administrativa; la ordinaria y la indígena o la ordinaria y los jueces de paz, entre otras. Nótese además que los árbitros configuran otro tipo de jurisdicción, de allí que también puedan registrarse entre ellos y la jurisdicción ordinaria o contenciosa, otros conflictos de esta naturaleza.

La excepción de falta de jurisdicción, le permite al demandado desvirtuar la selección del juez de conocimiento que el demandante realizó a la presentación de su causa, alegando factores aparentemente objetivos y claros derivados de las especificaciones constitucionales y legales correspondientes, para fundar su discrepancia. El propósito de esta excepción, es la de evitar que un juez a quien no corresponde en principio el conocimiento de una causa, decida un proceso que no es de su competencia, en virtud de un ejercicio equivocado de la acción por parte del demandante.

(...)

30. Ambas excepciones como se ve, plantean desde *un punto de vista abstracto*, condiciones que a primera vista parecen claras tanto para el demandante como para el demandado. Por consiguiente, la exigencia al actor de no errar en la selección de la jurisdicción o en el conocimiento de los alcances de la cláusula compromisoria, parece *a priori* una carga debidamente fundada en preceptos constitucionales, en la medida en que aparentemente existen criterios jurídicos y contractuales objetivos que le permiten discernir al demandante válidamente y con corrección, ante quien debe dirigir la acción desde el inicio. Puede colegirse entonces, que con ocasión al principio constitucional de buena fe, no resulta razonable que un demandante interesado en interrumpir el término de prescripción y hacer inoperante la caducidad, omita flagrantemente el deber jurídico de verificar ante qué jurisdicción debe interponer su causa, o que desconozca evidentemente el acuerdo entre las partes establecido mediante compromiso o cláusula compromisoria. Por consiguiente, errar de jurisdicción o llevar un conflicto a su resolución por una vía aparentemente distinta a la pactada o a la jurídicamente correcta, puede ser interpretado por el legislador como una actuación gravemente equivocada y abiertamente contraria a lo esperado en Derecho. Esto haría suponer eventualmente negligencia por parte del demandante y justificaría plenamente los efectos de la no interrupción de la

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Artículo 28 C.P.C.

prescripción y operatividad de la caducidad, en caso de procedencia de las excepciones enunciadas.

31. Una vez reconocido el alcance general de estas excepciones y del efecto establecido por la ley civil ante su prosperidad judicial, esta Corte reconoce que el fundamento o fin de su existencia se deriva del querer del legislador de asegurar dos objetivos específicos: a) la búsqueda de la *eficacia de la justicia*, en la medida en que ante factores tan aparentemente objetivos desde un punto de vista abstracto, establecer estas cargas permiten asegurar que no se pierdan recursos necesarios del sistema jurisdiccional en procesos que tienen otro juez de conocimiento y, lograr a su vez que el tiempo de conocimiento de una causa no se extienda innecesariamente, en trámites encauzados indebidamente por negligencia del demandante. No olvidemos que la eficacia y eficiencia del acceso a la justicia, son garantías que constitucionalmente debe asegurar el legislador. b) El segundo elemento que justifica el establecimiento de estas excepciones como carga impuesta al demandante, es el *interés de proteger al demandado*, a fin de que su situación no quede indefinida en el derecho por error del demandante y sea resuelta a través de los medios procesales conducentes. El objetivo es asegurar la seguridad jurídica. De allí que la prosperidad de las excepciones acusadas permita premiar, de alguna forma, al sujeto pasivo de la acción que ha actuado diligentemente al ejercer las excepciones que le correspondían, y sancionar la actuación errada y presuntamente negligente del demandante.

(...)

33. En efecto, si bien parecería que las disposiciones sobre el tema son contundentes y que un descuido de jurisdicción es un error que debe sancionarse con la no interrupción de la prescripción en los términos descritos por el artículo 91 del estatuto procesal civil, también es claro que sobre el alcance de estas excepciones hay enfrentamientos en la doctrina y en la jurisprudencia, que no son en modo alguno atribuibles al demandante y que pueden llevar a la pérdida de sus derechos sustanciales en la práctica, por razones que no le pueden ser atribuibles.

Tal y como lo sostienen el actor y algunos de los intervinientes en este proceso, el tema de las excepciones previas de falta de jurisdicción y cláusula compromisoria resulta ser un asunto complejo que genera diversas consideraciones procesales acerca de su alcance, por lo que no es necesariamente la negligencia o el error craso del demandante lo que conduce siempre al equívoco de concurrir a una jurisdicción incorrecta o de iniciar un proceso ante la jurisdicción ordinaria aunque exista cláusula compromisoria entre las partes.

De hecho, ¿puede un demandante diligente reconocer en abstracto y objetivamente, la jurisdicción que le compete en cada caso concreto? En principio podríamos decir que sí por las razones que hemos visto. Sin embargo, ahondando un poco más en el tema de la dicotomía entre jurisdicciones, sí es claro que existen debates jurídicos serios en este sentido, que pueden hacer difícil para el demandante la determinación cierta y exacta de la jurisdicción ante la que debe comparecer.

Ejemplos de esta dicotomía y de las controversias no siempre pacíficas entre jurisdicciones, pueden ser entre otros, los siguientes: i) En el derecho laboral, es frecuente el debate que se genera entre la jurisdicción ordinaria y la

contencioso administrativa, debido a las dificultades que se dan en ocasiones, para establecer la naturaleza del vínculo laboral del empleado público, que se estima trabajador oficial, o viceversa. Esta falta de claridad puede finalizar con la pérdida del derecho de acción ante la jurisdicción competente, especialmente si la controversia tiene relación con actos administrativos. ii) En materia de procesos de ejecución, por ejemplo, antes de la ley 80 de 1993, éstos correspondían a la justicia civil, con excepción de los que tramitaban por jurisdicción coactiva; ahora la jurisprudencia ha señalado que el cobro ejecutivo de los créditos que tenga origen directo o indirecto en todos los negocios estatales, consten en títulos judiciales o extrajudiciales, son del resorte de esa jurisdicción²⁰. Algunos, por el contrario, limitan específicamente esta atribución a los cobros ejecutivos fundados en controversias contractuales, de lo que puede concluirse que perviven las diferencias doctrinales sobre el punto. iii) Finalmente, existen a su vez dicotomías en lo concerniente al alcance de la jurisdicción especial de la superintendencia de sociedades en procesos concursales y la jurisdicción ordinaria. En ese sentido, existen diferentes consideraciones respecto a la competencia ordinaria para conocer de procesos específicos no incluidos en el proceso concursal respectivo, por lo que podemos concluir que en estos aspectos también hay posiciones encontradas respecto a la jurisdicción correspondiente.

(...)

35. Por consiguiente, el interrogante de la Corte se concentra en determinar si el demandante diligente que ha ejercido su acción jurisdiccional en tiempo, debe asumir una carga que en principio no depende de él, porque hay divergencias doctrinales y jurisprudenciales en la interpretación de las excepciones, que puede conllevar la pérdida efectiva de sus derechos. Como se dijo, si el demandante ha ejercido su derecho de acción en tiempo, el fenómeno de la incongruencia relacionada con el alcance de las excepciones previas enunciadas, no puede serle necesariamente imputado directamente a su conducta, por lo que la pérdida eventual de su derecho sustancial por estas razones, -al no interrumpirse la prescripción y operar la caducidad-, sí significa un menoscabo desproporcionado de sus derechos.

Es más, el error puede no serle imputable exclusivamente a él, sino que puede ser producto de incongruencias de todo el engranaje jurídico, lo que permitiría en principio presuponer que si fue legitimado el error por otros operadores jurídicos, la aparente objetividad en la definición de la jurisdicción y el alcance del compromiso, también son discutibles, siendo paradójicamente impuesta la carga exclusivamente al demandante y solamente censurable procesalmente para él.

En efecto, ante la falta de jurisdicción o cláusula compromisoria, existen varias opciones que deben ser tenidas en cuenta no sólo por el demandante sino por los operadores jurídicos cuando se interpone la demanda ante una jurisdicción específica. Por ejemplo: i) el juez de conocimiento puede, ante la actuación presentada, ejercer su potestad de rechazarla, por carecer la acción claramente de jurisdicción²¹. Si no lo hace, es esencialmente porque cree que tiene competencia funcional por alguna razón, y en consecuencia,

²⁰ Consejo de Estado. Providencia de noviembre 29 de 1994. Expediente S-414. M.P. Guillermo Chaín.

²¹ Artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.

al ser el "error" del demandante prácticamente reafirmado por el juez, no resulta pertinente pensar que la actuación del primero fue abiertamente negligente por este concepto. ii) Igualmente, la jurisprudencia ha reconocido que acorde con el artículo 256-6 de la Constitución Nacional, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura dirimir los conflictos de conocimiento que se generen entre las diferentes jurisdicciones. Es evidente, sin embargo, que este tipo de conflicto sólo se suscita cuando así lo entiende el órgano jurisdiccional que tiene que fallar. Por ende, si no se expresa la existencia de este conflicto y no se activa la competencia del Consejo Superior de la Judicatura, el demandante no puede activarla procesalmente tampoco. Por lo tanto, cuando indebidamente una jurisdicción estima que un asunto es de su competencia y asume su conocimiento, no queda otra posibilidad procesal para el demandante que esperar pacientemente a la decisión del juez que asumió el proceso, a fin de que defina si puede o no conocer de fondo, con el riesgo de que al final declare probadas las excepciones acusadas con los efectos que aquí hemos indicado.

(...)

Sin embargo, es un hecho notorio que este tipo de definiciones sí puede implicar un transcurso de tiempo considerable ante la jurisdicción, circunstancia que aunada a la ausencia de claridad en el alcance de las excepciones previas, contribuye a que la carga impuesta al demandante sea especialmente gravosa para él. Es que, bajo estos supuestos, pueden pasar eventualmente los siguientes fenómenos que sirven para ilustrar cómo se conjugan muchos factores relativos a las cargas impuestas al demandante, que pueden hacer en definitiva muy gravosa su situación final, así: i) el demandante diligente presenta en tiempo su demanda; ii) lo hace ante la jurisdicción que presuntamente es la que le corresponde, aunque existe debate jurisprudencial o doctrinal sobre el punto; iii) el juez admite la demandada por creerse aparentemente competente; iv) ante la demora efectiva de los procesos judiciales, la respuesta se da en un plazo superior al de la caducidad de la acción o al de la prescripción; v) el juez declara finalmente probadas las excepciones de falta de jurisdicción o cláusula compromisoria y termina el proceso. vi) En este caso se da la operatividad plena de la norma acusada, y por consiguiente, la pérdida del derecho sustancial del demandante.

Evidentemente, observando las circunstancias anteriores, es claro que la carga procesal impuesta por la norma acusada, es desproporcionada para el demandante, principalmente porque muchos factores propios del trámite procesal, no dependen exclusivamente de él y todas sus consecuencias negativas sí le son plenamente aplicables.

37. En ese sentido y acorde con la jurisprudencia de esta Corporación, es evidente que *"un derecho se coarta no sólo cuando expresamente o de manera abierta se impide u obstruye su ejercicio, sino, de igual modo, cuando de alguna manera y a través de diferentes medios, se imponen condicionamientos o exigencias que anulan o dificultan en extremo la posibilidad de su ejercicio o la forma para hacerlo efectivo"*²². En este caso, teniendo en cuenta que el alcance de las excepciones acusadas no es claro jurisprudencial y doctrinalmente para las partes en el proceso, - en ocasiones ni siquiera para el mismo juez-, y que debido a la congestión judicial la

²² Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

respuesta del fallador puede darse una vez superado el plazo posible para acudir procesalmente a la jurisdicción competente, es claro que la carga que se le impone al demandante de acertar plenamente en la definición de la jurisdicción y en el alcance de la cláusula compromisoria y lograr que se interrumpa la prescripción y no opere la caducidad, es una carga desproporcionada que hace recaer en el demandante todo el peso de las divergencias que sobre la materia se suscitan en el ordenamiento jurídico. Ello es más grave aún, si se tiene en cuenta que de prosperar la caducidad o la prescripción durante el trámite, el acceso a la justicia como mecanismo procesal conducente a una decisión final sobre los derechos del demandante, puede ser considerado prácticamente como un derecho inexistente y totalmente ineficaz para quien inició la acción, no sólo porque finalmente no logró una decisión definitiva, - por una responsabilidad no estrictamente imputable a su inactividad -, sino porque además perdió los derechos sustanciales que le correspondía exigir, a pesar de haber ejercitado en tiempo su acción. Esta situación contradice abiertamente, en consecuencia, los postulados fundamentales de los artículos 29, 83 y 229 de la Constitución Política, en cuanto destruye las posibilidades de un debido proceso para el demandante y además obstaculiza su efectivo acceso a la administración de justicia²³.

(...)

El segundo aspecto que podría ser censurado con respecto a la inexecutable plena de la norma acusada, - crítica última que la Corte estima fundada como se verá más adelante-, es que: ii) la interrupción de la prescripción y no operancia de la caducidad ante las excepciones formuladas, de desaparecer plenamente la norma indicada, conduce a que el demandado quede en la incertidumbre. Nótese en efecto, que como la demanda fue admitida y en principio la norma acusada desaparece, entonces, al prosperar la excepción de falta de jurisdicción o de cláusula compromisoria, el juez debe declarar terminado el proceso. El problema es que la prescripción sigue interrumpida y no opera la caducidad, dado que la demanda había sido admitida. Ello conduce a que el demandado quede al arbitrio del demandante, ya que se expone a que su causa quede sin un término definitivo de prescripción o caducidad en ese caso. Además, queda sometido incluso a que el demandante acuda a una u otra jurisdicción y logre siempre la interrupción de la prescripción y no operancia de la caducidad, sin que exista un término o una sanción ante su falta de diligencia y cuidado. Como se ve, una decisión de inexecutable plena que permita la supresión definitiva de la norma acusada, ciertamente puede llevar a la vulneración de los derechos procesales del demandado y a perturbar su seguridad jurídica. Pero la vigencia plena de la norma, sigue siendo desproporcionada para los derechos del demandante y contraria a su derecho al acceso a la administración de justicia.

(...)

41. En ese orden de ideas, será necesario para esta Corporación señalar en la parte resolutive de esta sentencia, que si bien la norma acusada es inexecutable, para el caso de la excepción de falta de jurisdicción, el juez de conocimiento que declare la prosperidad de dicha excepción deberá remitir el

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

expediente al juez de la jurisdicción correspondiente, de manera tal que se precise en forma concluyente a quien corresponde el proceso, o se suscite, si es del caso, el conflicto de jurisdicciones que finalmente deberá resolver el Consejo Superior de la Judicatura, sentando claridad para las partes, en la materia.

Lo que se pretende es que en los términos del artículo 85 del C.P.C. se le dé al tema de la jurisdicción, el mismo tratamiento que en el caso de rechazo de la demanda se deriva de la falta de competencia en materia civil, circunstancia ésta última que con precisión ha sido clarificada por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. De allí que, un tratamiento de esta naturaleza en el caso de la jurisdicción, signifique para las partes y para el engranaje jurídico, certidumbre de la calidad respecto de quien debe ser el juez de la causa, generando confianza judicial para los intervinientes en un proceso, sin afectar los derechos del demandante y sin extender en el tiempo sus atribuciones en detrimento de los derechos del demandado. Evidentemente, por ser ésta una decisión integradora, y una materia en la cual sin duda el legislador sigue gozando de la libertad de configuración, esta determinación regirá exclusivamente hasta tanto el legislador no resuelva de otra forma la disyuntiva legal existente²⁴.

Retomando la decisión de constitucionalidad, no cabe sino concluir que la presentación de la demanda hace inoperante la caducidad, así se hubiere interpuesto ante jurisdicción distinta a la que correspondía; por ser este un asunto que i) compete solventar a los jueces, al margen de los sujetos procesales; ii) no puede ser aducido para entorpecer el acceso a la justicia, en el entendido que, establecida la falencia, la demanda tendría que haberse enviado a la jurisdicción que habrá de solventar el conflicto, sin dilación y directamente.

3. Pasar por alto la fecha de presentación de la demanda, desconoce el derecho de acceso a la justicia y la cosa juzgada constitucional

El Código Contencioso Administrativo establece requisitos que las demandas deben observar para que se proceda a su admisión, todos relacionados con el cumplimiento de los presupuestos encaminados a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros, sin afectar en todo caso el derecho de

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-662 de 8 de julio de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

acceso a la justicia de quienes presentan a los jueces los litigios para obtener una solución.

Ahora bien, respecto del derecho de acceso a la administración de justicia, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado que:

*“(…), habida consideración que la libertad del juzgador se ve limitada -como señala De Otto²⁵- por la necesidad de garantizar tres valores esenciales a todo Estado de Derecho: (i) la seguridad jurídica; (ii) la garantía de la igualdad y (iii) la unidad del Derecho. Postulados que convergen en un principio básico de la democracia constitucional, consignado en los artículos 229 superior y 2 LEAJ, el **derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia**.*

Garantía fundamental que también es reconocida ampliamente por múltiples instrumentos internacionales. Así el artículo 8 numeral 1 y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, según la interpretación que se ha hecho por la Comisión Interamericana, reconoce el derecho al acceso a la justicia, como implícito en el derecho a ser oído, dentro de las garantías judiciales y como base de protección de los derechos humanos²⁶ (se subraya).

A su turno, artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley” (destaca la Sala).

Por su parte, el numeral 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, prevé que “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (resaltado fuera de texto original).

²⁵ “La libertad del juez (en la aplicación del derecho) lesiona el principio de igualdad en la medida en que permite que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez o por varios, introduciendo así un factor de diversificación del que puede resultar que la ley no es igual para todos”: De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*, Madrid, Ariel Derecho, 1995, p. 290.

²⁶ “El derecho a un proceso judicial independiente imparcial implica no sólo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimientos ya instituido, también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo (Comisión Interamericana de Derecho Humanos –CIDH-, Informe 10/95, caso 10.580, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995).”: Balbuena, Patricia, “La Justicia no tiene rostro de mujer – obstáculos para acceso de las mujeres a la justicia”. En: AAVV *El acceso a la justicia entre el derecho formal y el derecho alternativo*, ILSA, 2006, pp. 240 a 243.

Por último, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada en nuestro país por la Ley 16 de 1972, establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (se destaca).

Con esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el este derecho no se materializa con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; sino que por el contrario, **el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo**²⁷. Y por lo mismo no ha dudado en reconocerle su carácter de **derecho fundamental**²⁸, a partir de lo dispuesto por el preámbulo y los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política²⁹.

En armonía con lo expuesto, esto es habiéndose declarado inexecutable la disposición que imponía declarar la caducidad, así hubiere sido probada la falta de jurisdicción, respecto de igual controversia, huelga concluir que la presentación de la primera demanda hace inoperante el término de caducidad e interrumpe la prescripción, así el libelo no se remita oportunamente a la jurisdicción que debe conocer. Lo anterior dado que la remisión que en el *sub lite* se echa de menos corría por cuenta del juez que advirtió la falencia, esto es el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pamplona.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C 037 de 1996.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencias T- 006 de 1992, C-543 de 1992; C-544 de 1992; T.554 de 1992; C-572 de 1992, T-597 de 1992, C-599 de 1992, C-093/93 T-173 de 1993, T-320 de 1993, C-544-93, T-275-94, T-416 de 1994, T-067 de 1995, C-084 de 1995, T-190 de 1995, C-037 de 1996, T- 268 de 1996, T-502-97, C-652 de 1997, C-071-99, C-742-99, T-163/99, SU-091/00, C-1195 de 2001.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2011, radicado 19001-23-31-000-1998-02300-01(19957), Actor: Medardo Torres Becerra, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Desconocer la decisión de constitucionalidad, además de violatorio del artículo 243 de la Carta Política, quebranta el derecho de acceso a la justicia, a cuyo tenor, salvo justificaciones claras razonables y proporcionadas, los asociados tienen derecho a obtener de los jueces la definición de sus controversias.

4. Caso concreto

Como lo revelan los antecedentes, en el *sub exámine* se depreca la responsabilidad de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A., por los perjuicios causados en hechos sucedidos el 30 de junio de 2002, en razón de las obras que la demandada habría adelantado *“en la vereda La Piazzola o Segovia, Corregimiento de Samoré del municipio de Toledo, en inmediaciones del Km 149+300 mts. Del Oleoducto Caño Limón-Coveñas, para la instalación de unas antenas de comunicaciones y una base del Ejército Nacional, para la vigilancia del oleoducto”* donde *“removió grandes cantidades de terreno en dicho sector haciendo las obras civiles para estas y para vivienda de sus habitantes”*. Asunto que la parte actora consideró inicialmente de competencia de jurisdicción ordinaria, en razón de que los hechos objeto de litigio sucedieron antes del cambio normativo –Ley 1118 de 2006- que modificó la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A., por lo que, a su parecer, además de que la controversia tendría que ser resuelta por la jurisdicción ordinaria, lo atinente a la oportunidad para acudir a la justicia se rige por el artículo 2536 del Código Civil. Siendo así, señala que la *“acción de responsabilidad civil extracontractual vencería el 29 de junio de 2012”* y como la demanda se presentó el día 1º de junio de 2012 se actuó dentro del término legal.

Ahora, revisados los antecedentes, se advierte plena identidad en la litis que la parte actora sometió a consideración de la jurisdicción ordinaria el 13 de diciembre de 2007, según demanda presentada ante los juzgados civiles del circuito de Pamplona, con la controversia que la misma pretende le sea resuelta por esta jurisdicción, como lo revela el siguiente cuadro comparativo:

Demanda de responsabilidad civil extracontractual presentada el 13 de diciembre de 2007	Demanda de acción de reparación directa presentada el 31 de mayo de 2012
<p style="text-align: center;">HECHOS</p> <p>1. Que la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, en la vereda La Piazzola o Segovia, corregimiento de Samoré del municipio de Toledo, inmediaciones del Km 149 +300 mts. del Oleoducto Caño Limón-Coveñas instaló unas antenas de comunicaciones e hizo instalar una base del Ejército Nacional, para la vigilancia del mismo y para el efecto <i>“removió e hizo bases en el terreno y para comodidad de los habitantes de dichas instalaciones, adecuó los terrenos para su vivienda”</i></p>	<p style="text-align: center;">HECHOS</p> <p>1. Que la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, en la vereda La Piazzola o Segovia, corregimiento de Samoré del municipio de Toledo, inmediaciones del Km 149 +300 mts. del Oleoducto Caño Limón-Coveñas instaló unas antenas de comunicaciones e hizo instalar una base del Ejército Nacional, para la vigilancia del mismo y para el efecto <i>“removió e hizo bases en el terreno y para comodidad de los habitantes de dichas instalaciones, adecuó los terrenos para su vivienda”</i>.</p>
<p>2. Que el 30 de junio de 2002, a causa de los trabajos antes citados y por no prever la erosión por causa de los mismos y por la filtración de las aguas, como por la no construcción de terraplenes u obras preventivas, por el invierno en la zona se provocó un deslizamiento que causó daños a los predios de los actores debido a la pérdida de sus bienes y de la producción de los mismos.</p>	<p>2. Que el 30 de junio de 2002, a causa de los trabajos antes citados y por no prever la erosión por causa de los mismos y por la filtración de las aguas, como por la no construcción de terraplenes u obras preventivas, por el invierno en la zona se provocó un deslizamiento que causó daños a los predios de los actores debido a la pérdida de sus bienes y de la producción de los mismos.</p>
<p>3. Que los predios de los demandantes sufrieron las siguientes pérdidas así: En las fincas i) “El Granadillo” y “La Esperanza” destinadas a la ganadería hubo pérdida total de potreros y ii) en “La Italia” destinada a la ganadería, piscicultura y reserva maderera fue destruido el complejo piscícola (5 tanques y canales) y la pozeta artificial de cría de mojarra, pérdida de potreros por daño en las cercas, pérdida de árboles nativos maderables y del cultivo de plátano. Las pérdidas anteriormente señaladas fueron estimadas en un “GRAN TOTAL de \$537.322.419,00”.</p>	<p>3. Que los predios de los demandantes sufrieron las siguientes pérdidas así: En las fincas i) “El Granadillo” y “La Esperanza” destinadas a la ganadería hubo pérdida total de potreros y ii) en “La Italia” destinada a la ganadería, piscicultura y reserva maderera fue destruido el complejo piscícola (5 tanques y canales) y la pozeta artificial de cría de mojarra, pérdida de potreros por daño en las cercas, pérdida de árboles nativos maderables y del cultivo de plátano. Las pérdidas anteriormente señaladas fueron estimadas en un “GRAN TOTAL de \$537.322.419,00”.</p>
<p>4. Que la señora Rosa Nelly Ramírez Rivera se dirigió a ECOPETROL en el sentido de reclamar se disponga la reparación de los daños causados por el deslizamiento, al tiempo que le solicitó se adelantara una inspección judicial, para verificará <i>“la existencia de los daños causados por el deslizamiento”</i>. El 22 de agosto de 2002, mediante el oficio 46000-74316, la entidad demandada respondió la petición poniendo de presente que <i>“los</i></p>	<p>4. Que la señora Rosa Nelly Ramírez Rivera se dirigió a ECOPETROL en el sentido de reclamar se disponga la reparación de los daños causados por el deslizamiento, al tiempo que le solicitó se adelantara una inspección judicial, para verificará <i>“la existencia de los daños causados por el deslizamiento”</i>. El 22 de agosto de 2002, mediante el oficio 46000-74316, la entidad demandada respondió la petición poniendo de presente que <i>“los</i></p>

daños causados a su predio, por la avalancha de la quebrada La Piazoza, son efectos propios de la inestabilidad de la zona” y dejar sentado que Ecopetrol “no es responsable de los efectos nocivos de los daños de la naturaleza, constitutivos de fuerza mayor”.	daños causados a su predio, por la avalancha de la quebrada La Piazoza, son efectos propios de la inestabilidad de la zona” y dejar sentado que Ecopetrol “no es responsable de los efectos nocivos de los daños de la naturaleza, constitutivos de fuerza mayor”.
5. Que el 25 de julio de 2003, los actores reiteraron su reclamo ante ECOPETROL, quien a su vez reiteró que “no es responsable de los eventuales daños y perjuicios contenidos en su solicitud, los cuales de ser ciertos (...) serían consecuencia de actos de la naturaleza”.	5. Que el 25 de julio de 2003, los actores reiteraron su reclamo ante ECOPETROL, quien a su vez reiteró que “no es responsable de los eventuales daños y perjuicios contenidos en su solicitud, los cuales de ser ciertos (...) serían consecuencia de actos de la naturaleza”.
6. Que el 1 de septiembre de 2006, los demandantes solicitaron audiencia de conciliación prejudicial ante la Cámara de Comercio de Cúcuta, la que fue fijada para el 25 de octubre del mismo año y a la que ECOPETROL no asistió, ni justificó su inasistencia.	6. Que el 1 de septiembre de 2006, los demandantes solicitaron audiencia de conciliación prejudicial ante la Cámara de Comercio de Cúcuta, la que fue fijada para el 25 de octubre del mismo año y a la que ECOPETROL no asistió, ni justificó su inasistencia.
	7. El 13 de diciembre de 2007, los actores inicialmente habían presentado demanda de responsabilidad civil extracontractual ante los juzgados civiles del circuito de Pamplona, la que habiendo sido previamente admitida fue luego rechazada, al establecer que el asunto correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa, decisión confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pamplona el 10 de septiembre de 2009.
	8. El 4 de diciembre de 2009, la Procuraduría 24 Judicial II en Asuntos Administrativos de Cúcuta resolvió no dar trámite a la solicitud de conciliación elevada por la parte demandante porque, a su juicio, la acción de reparación directa estaría caducada.
PRETENSIONES DEMANDA CIVIL	PRETENSIONES DEMANDA CONTENCIOSA
“1. Se declare que LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS-ECOPETROL es civilmente responsable por los daños y perjuicios causados a ROSA NELLY RAMÍREZ RIVERA, YAKELINE CONSUELO RAMÍREZ RIVERA, JESÚS ALEXIS RAMÍREZ RIVERA y CUPERTINO JAIMES RINCÓN, injustamente en los predios de su propiedad en inmediaciones del Km 149 + 300 mts. del Oleoducto Caño Limón-Coveñas, fincas denominadas “El Granadillo”, “La Esperanza” y “La Italia” ubicadas en el corregimiento Samoré,	“1. Que a principios del año 2002, la EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS-ECOPETROL S.A. en la vereda La Piazoza o Segovia, corregimiento de Samoré del municipio de Toledo en inmediaciones del Km 149 + 300 mts. del Oleoducto Caño Limón-Coveñas, para la instalación de unas antenas de comunicaciones y una base del Ejército Nacional, para la vigilancia del oleoducto en mención, removió grandes cantidades de terreno en dicho sector haciendo las obras civiles para estas y para vivienda de sus habitantes.

<p><i>municipio de Toledo (N. de S.).</i></p> <p>2. Que como consecuencia de la anterior declaración, LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS-ECOPETROL reconocerá y pagará a los peticionarios los perjuicios, daños materiales (daño emergente, lucro cesante) y los daños morales a cada uno de los actores que se determinen dentro del proceso, mediante dictamen pericial y las demás ayudas judiciales que a la fecha de presentación de la primera reclamación (25 de julio de 2003) se estimaban así:</p>	<p>2. Que la EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS-ECOPETROL S.A. es administrativamente responsable por los hechos sucedidos el día 30 de junio de 2002, causados en razón a las obras realizadas mencionadas en la declaración anterior, debido a la imprevisión de la erosión y por la filtración de las aguas, como por la no construcción de terraplenes u obras preventivas para evitar deslizamientos, causando daños en los predios de propiedad de ROSA NELLY RAMÍREZ RIVERA, YAKELINE CONSUELO RAMÍREZ RIVERA, JESÚS ALEXIS RAMÍREZ RIVERA y CUPERTINO JAIMES RINCÓN, aledaños a las obras mencionadas.</p>
<p>(...)</p> <p>El gran total suma QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL (sic) TRESCIENTOS VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$537.322.419,00)</p>	<p>3. Que a consecuencia de las anteriores declaraciones, LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS-ECOPETROL reconocerá los daños y perjuicios causados que incluyen los daños materiales (daño emergente, lucro cesante) y los daños morales a ROSA NELLY RAMÍREZ RIVERA, YAKELINE CONSUELO RAMÍREZ RIVERA, JESÚS ALEXIS RAMÍREZ RIVERA y CUPERTINO JAIMES RINCÓN, debidamente actualizados, que para el año 2003 se estimaban así:</p>
<p>2.3. De los valores que se determinen, la demandada deberá pagar igualmente intereses corrientes conforme a las reglas del título III, capítulo primero de la Ley 45 de 1990, desde el día del accidente hasta el día en que se paguen los anteriores valores (indemnización), o en su defecto con la debidas actualización por corrección monetaria (indexación).</p>	<p>(...)</p> <p>DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, LAS SUMAS GLOBALIZADAS POR LOS DAÑOS MATERIALES Y MORALES CAUSADOS PARA EL AÑO 2003 SE ESTIMARON EN \$434.777.676,00 + 537.322.419,00, PARA UN TOTAL DE NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CIEN MIL NOVENTA Y SEIS PESOS (\$972.100.096,00).</p>
<p>2.4. La demandada ECOPETROL S.A., pagará además las costas procesales y las agencias en derecho que se causen en este proceso”.</p>	<p>4. La condena respectiva deberá actualizarse de conformidad con lo previsto en el art. 178 del CCA. y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso (...)”</p>
	<p>5. En caso de que dentro del proceso no quedaren establecidos los valores de los perjuicios, se ordenará su regulación por el procedimiento señalado conforme a los arts. 307 y 308 del C.P.C.”.</p>

De lo anterior se puede concluir que, los señores Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera y Cupertino Jaimes Rincón presentaron el 13 de diciembre de 2007 demanda en orden a obtener se declare la responsabilidad de Ecopetrol por hechos ocurridos el 30 de junio

de 2002, sin que para el efecto cuente que el expediente no fuera remitido a la jurisdicción competente, si se considera que, declarada la excepción de falta de jurisdicción, esto ha debido ocurrir, sin que la omisión le alcance a la actora, por tratarse de un asunto a cargo de la autoridad judicial que advirtió la falencia.

Aunado a lo anterior, se conoce que la parte actora abogó ante el *ad-quem*, al tiempo que pretendía la revocatoria de la providencia que declaró probada la falta de jurisdicción, para que, de llegarse a confirmar “*se remita al competente dentro de la jurisdicción administrativa siendo el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona o el Tribunal Administrativo de Norte de Santander*”. Aspecto que el Tribunal del Distrito Judicial de Pamplona omitió, pese a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia arriba transcrita, esto es la C-662 de 2004, a cuyo tenor, una vez declarada la excepción, corresponde declarar la nulidad de todo lo actuado y enviar la actuación a la jurisdicción que habrá de conocer el caso.

Establecido entonces que la demanda cuya admisión ocupa la atención de la Sala fue presentada el 13 de diciembre de 2007, por hechos ocurridos el 30 de junio de 2002, debe la Sala considerar sí, en todo caso, lo fue en tiempo, para lo cual resulta del caso definir sí, para entonces, la actora se encontraba en oportunidad de acudir a la justicia, en los términos del artículo 2536 del Código Civil -como la misma lo pretende- o del artículo 136 del C.C.A. -como lo sostiene el *a quo*-.

Cabe precisar que, ante un asunto similar, puesto que se trataba de una acción de reparación directa que de haberse resuelto por la jurisdicción ordinaria, no cabía sino concluir que se acudió a la justicia en oportunidad, la Corporación señaló:

“(...) Sin duda entre esas fechas y la de presentación de la demanda, 24 de abril de 1996, habían transcurrido más de dos años. La parte actora aduce que, no hizo la presentación en tiempo, debido a la incertidumbre originada en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Para la última fecha citada se venía discutiendo, acerca de la jurisdicción competente en los casos del Instituto de Seguros Sociales, si era la ordinaria o la contenciosa administrativa, a ese tópico se contraía el debate.

La Sala, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que un demandante no tiene por qué asumir la carga de las diferencias generadas por tal situación, por lo que la razón alegada por la actora encuentra plena justificación; así se reiteró en sentencia del cuatro de diciembre de 2006:

“El epígrafe se refiere a la demanda presentada el 5 de febrero de 1997 y para resolver el cuestionamiento, la Sala entra a determinar si los motivos por los cuales se presentó la demanda en la jurisdicción civil ordinaria ameritan adaptar en esta jurisdicción el término de caducidad, sea en casos como este o en otros de idéntica naturaleza. La respuesta es sí.

“Nótese que, cuando ha sido jurídicamente plausible...

“La Sala ha señalado en otras oportunidades que si los demandantes han acudido en tiempo ante el juez, así se declare la nulidad del proceso, no se configura la caducidad de la acción.

“Así, en la providencia del 27 de febrero de 1997 (exp. 12.356³⁰), la sala analizó la caducidad de la acción declarada por el tribunal de instancia por cuanto los demandantes habían instaurado la acción de reparación directa en contra del Instituto de Seguros Sociales, dos años después de haber acontecido el daño cuya indemnización reclamaban. Para el a-quo la circunstancia alegada por los demandantes de que esa misma demanda ya había sido presentada en tiempo y que posteriormente se decretó la nulidad del proceso por falta de jurisdicción, al estimarse con base en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que quien debía conocer era la jurisdicción ordinaria por haberse transformado el I.S.S de establecimiento público en empresa industrial del Estado y que después haya cambiado de criterio, según el auto de la misma sección del 20 de febrero de 1996, no revivía los términos o plazos de caducidad.

“La sala consideró que en ese caso no se configuró la caducidad de la acción, así hubieren transcurrido más de dos años de ocurridos los hechos que habían dado lugar a la demanda cuando ésta volvió a presentarse ante esta jurisdicción, como quiera que ‘los demandantes no tienen nada que ver con el cambio de jurisprudencia, ellos simplemente se rigen por las pautas señaladas por el Juez, sin que ello obstruya la reclamación de sus derechos’. (subrayas fuera del texto) (sic).

“También se dijo que “bajo estas circunstancias, mal podría decirse que la acción instaurada en el presente caso está caducada, pues además de ser una aberrante denegación de justicia, no tendría ninguna presentación que después de haberse presentado el libelo en tiempo y haberse admitido, ahora se le diga que ya no tiene derecho a reclamar.”

(...)

“En cualquier caso, lo cierto —según las pruebas que obran en el expediente—, es que los hechos que constituyen la causa petendi de la demanda que ahora se estudia ocurrieron entre los días 11 y 25 de agosto de 1993; que el actor acudió ante la rama jurisdiccional del Estado para promover su acción indemnizatoria el día 1º de agosto de 1994 —según consta a folio 15 del cuaderno principal del proceso que cursó inicialmente ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira. A partir de esta fecha y hasta el día 30 de agosto de 1996, se tramitó la litis primera referida en precedencia, cuyo desenlace fue el también ya aludido —declaratoria de nulidad de todo lo actuado y consecuente rechazo de la

³⁰ Actor: Yenery Torres de Ávila contra el Instituto de Seguros Sociales.

demanda, más de dos años después de haber sido admitida—, cuestión que obedeció a las oscilaciones jurisprudenciales en punto a la jurisdicción competente para conocer de este tipo de litigios, cuestiones que, como se ha dicho, igualmente, no dependen de la voluntad, ni son imputables a la responsabilidad de los demandantes.

(...)

“La Sala insiste, no obstante lo recién explicado, en que con la solución adoptada en este caso no se está introduciendo un tratamiento exceptivo o excepcional frente a la regla general que, en materia de caducidad de la acción de reparación directa, prevé el numeral 8º del artículo 136 C.C.A. De hecho, lo que aquí se efectúa es una aplicación rigurosa de dicha previsión legal, simplemente descontando —al momento de computar si en el presente caso transcurrieron, o no, los 2 años que el precepto legal establece, antes de ser incoada la acción—, el lapso durante el cual se prolongó un proceso judicial que resultó inane dadas las mutaciones en la jurisprudencia que más atrás se puntualizaron, oscilaciones cuyos efectos desfavorables no pueden ser, de ningún modo, atribuidos a los particulares, como quiera que obedecen, exclusivamente, al proceder de diversos órganos de la Rama Jurisdiccional del Poder Público”³¹.

Lo dicho confirma lo alegado por el apoderado de la demandante, en cuanto a la incertidumbre creada por la jurisprudencia del Consejo de Estado acerca de la jurisdicción competente para conocer de casos relacionados con el Instituto de Seguros Sociales, situación que fue resuelta mediante auto del 20 de febrero de 1996, razón por la cual la presentación de la demanda, el 24 de abril siguiente, se realizó en el término previsto en la ley”³².

Es de advertir que, aunado a que en este caso a tiempo del daño no se tenía incertidumbre sobre la jurisdicción encargada de definir la responsabilidad de la administración, por los hechos referidos en la demanda, pues la acción debía promoverse ante la ordinaria, en cuanto, para entonces, Ecopetrol ostentaba la naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Estado³³, ello mismo permitía a los actores aguardar para interponer la demanda un tiempo mayor incluso a su propia espera, pues presentaron la demanda en algo más de 4 años, contados a partir del

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del cuatro de diciembre de 2006, expediente: 14.773, actor: Mario Ortiz Fontal y otros.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de mayo de 2007, expediente 16098, M.P. Enrique Gil Botero.

³³ Ecopetrol, ostentaba la naturaleza de **Empresa Industrial y Comercial del Estado** hasta el 25 de junio de 2003 y cuyo objeto era la explotación, administración y manejo de campos petroleros (...) y cualquier situación judicial, eventual demanda o controversia con particulares debía debatirse ante la justicia ordinaria. Con el **Decreto 1760 de 2003** cambio su naturaleza a **Sociedad Pública por Acciones** y al igual cualquier controversia judicial era resuelta por la justicia ordinaria. Finalmente, con la **Ley 1118 de 2006** su naturaleza cambio a **Sociedad de Economía Mixta** y cualquier situación judicial o controversia debe resolverse ante la jurisdicción contenciosa administrativa de conformidad con la **Ley 1107 de 2006**, que modificó el artículo 82 del C.C.A.

acaecimiento del hecho siendo que, en los términos del artículo 2536 del Código Civil, la acción prescribiría en 10 años.

De donde, no fue por inactividad de los demandantes que se habría acudido a la justicia tardíamente, sino en virtud del cambio normativo generado por la expedición de la Ley 1107 de 2006.

Siendo así y como lo señala las decisiones de esta Corporación y de la Corte Constitucional antes trascritas, no quedaría sino concluir que la acción instaurada por los señores Cupertino Jaimes Rincón, Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera fue instaurada en tiempo, pues la normatividad aplicable a sus pretensiones de reparación, esto es el artículo 2536 del Código Civil, así lo disponía.

Empero ello no es todo. De llegarse a considerar que, asignado a esta jurisdicción el conocimiento de la controversia, no podría sino aplicarse la regla prevista en el artículo 136 del C.C.A., deberá tenerse presente que la Ley 1107 de 2006 entró a regir el 27 de diciembre de 2006 y la demanda cuya oportunidad se define fue presentada el 13 de diciembre de 2007, es decir antes del vencimiento de los dos años que rigen la caducidad de la acción de reparación directa.

En este punto la Sala debe recordar que las leyes rigen para el futuro, excepto por razones de favorabilidad previamente establecidas, de donde, como lo dispone el artículo 41 de la Ley 153 de 1887: *“la prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir”*.

En armonía con lo expuesto, corresponde admitir la demanda, aunado a que, en virtud de la prevalencia del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia y de los principios *Pro Actione* y *Pro Homine*, previstos en los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos

Humanos³⁴, respectivamente, así como del principio *Pro Damato* habrán de aliviarse *“los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y [abogar] por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas^{35”}.*

En consecuencia, la Sala revocará el auto del 12 de septiembre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 12 de septiembre de 2012, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

SEGUNDO: Por reunir los requisitos legales **ADMITIR** la demanda de reparación directa instaurada por los señores Cupertino Jaimes Rincón, Rosa Nelly, Jackeline Consuelo y Jesús Alexis Ramírez Rivera contra la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL S.A.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al representante legal de la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL S.A., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del C.C.A. y al señor Agente de Ministerio Público.

CUARTO: SEÑALAR la suma de ciento cincuenta mil pesos (\$150.000), para gastos procesales, que deberán ser consignados por la parte demandante a nombre de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

³⁴ Incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1992.

³⁵ Auto de 13 de diciembre de 2007, expediente 33991, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

QUINTO: Cumplido lo anterior **FÍJESE** en lista el proceso por el término de diez (10) días de conformidad con el artículo 207 del C.C.A.

En firme este proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada