

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYAN**

Carrera 4 Nro. 2-18 Segundo Piso – Popayán  
Correo: [J06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:J06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax (072)-8243113

Popayán, Diecinueve (19) de octubre de 2021

Sentencia Nro. 175

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

### I. ANTECEDENTES

Los señores GRATULINA ANACONA, YURANI GUZMAN ANOCANA y NICOLAS POTES GUZMAN, a través de apoderado, formularon el medio de control de reparación directa en contra de la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL Y EJÉRCITO NACIONAL, por el desplazamiento forzado del que dicen fueron víctimas en hechos ocurridos en el municipio de La Vega, Departamento del Cauca, en fecha 5 de mayo de 2008.

#### **PRETENSIONES**

Solicitan que se realice un pronunciamiento frente a las siguientes peticiones:

Declarar que LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL son administrativamente responsables de todos los daños y perjuicios inmateriales y materiales ocasionados a los demandantes, generados a raíz del desplazamiento forzado del Municipio de La Vega, Departamento del Cauca, el 5 de mayo de 2008.

Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL Y POLICIA NACIONAL, a cancelar a cada uno de los demandantes, todos los daños y perjuicios ocasionados, conforme a la siguiente liquidación o a la que se llegare a demostrar dentro del proceso así:

Por perjuicios morales: el equivalente en moneda nacional a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de los actores. Conforme a los precedentes jurisprudenciales sobre casos similares por desplazamiento forzado.

Indemnización por violación de bienes o derechos protegidos por la violación o afectación de bienes o derechos protegidos convencional y constitucionalmente: se solicita la suma de equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para cada uno.

Por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente: por las sumas de dinero que debieron conseguir los desplazados para ubicarse en lugares donde tuvieran alguna protección y así lograr reconstruir sus vidas se solicita el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia favorable, para cada uno de los actores.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

En la modalidad de lucro cesante: el pago del equivalente en moneda nacional a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de los accionantes mayores de edad.

## **HECHOS**

La parte actora en síntesis, expone:

En el Departamento del Cauca nació el grupo subversivo FARC, quienes han delinquido por más de 50 años, dejando dolor, destrucción, pobreza y muerte en determinados municipios.

Que el Municipio de La Vega, Cauca, ha sido considerado como zona roja, a raíz de la violencia y la perturbación del orden público en el marco del conflicto armado interno. Territorio en el cual hace presencia las FARC.

Alega que debido a las constantes amenazas dirigidas a la población civil de La Vega, por parte de los grupos subversivos, por oponerse al reclutamiento de menores, por el maltrato físico y psicológico, la población de dicho territorio resolvió desplazarse en grupos, siendo el desplazamiento de los actores 5 de mayo de 2008, quienes abandonaron sus viviendas, siembras, animales, colegios y entre muchas otras cosas.

Por dicho suceso, los actores se encuentran registrados en la base de datos de VIVANTO, como desplazados.

## **Etapas surtidas**

La demanda se presentó el día 14 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, la cual fue admitida por providencia del 11 de enero de 2019<sup>2</sup>, siendo notificada en debida forma. Se corrió traslado de las excepciones según anotación de SIGLO XXI. Mediante providencia del 16 de septiembre de 2021, se pasó el expediente a alegatos de conclusión, a fin de dictar sentencia anticipada<sup>3</sup>.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **- De la Policía Nacional<sup>4</sup>**

El apoderado de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, aduce que la entidad que representa no es administrativamente responsable de los supuestos daños que alega la parte actora, y que no existen elementos probatorios que demuestren lo contrario.

Alega como excepción previa la de caducidad, al considerar que los hechos del supuesto desplazamiento forzado, datan del mes de julio de 2012, por lo que era procedente, presentar la demanda hasta el 19 de mayo de 2015, conforme a la sentencia SU-254 DE 2013 de la Corte Constitucional. Por lo que los actores al presentar la demanda el en el año 2018, ya se encontraba afectada por el fenómeno jurídico de la caducidad.

Por lo expuesto, solicita se declarare probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa, y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda.

### **- Del Ejército Nacional<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Documento 07 expediente electrónico.

<sup>2</sup> Documento 08 expediente electrónico.

<sup>3</sup> Documento 17 expediente electrónico.

<sup>4</sup> Documento 11 expediente electrónico.

<sup>5</sup> Documento 13 expediente electrónico.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

El apoderado del Ejército Nacional explica que la entidad en mención, no puede ser declarada administrativamente responsable de los daños alegados por los actores, al existir ausencia de responsabilidad conforme a lo hechos de la demanda.

Refiere que de acuerdo a lo expuesto por la parte actora en lo que respecta a que el desplazamiento forzado se dio a causa de los grupos armados al margen de la Ley, vislumbra la configuración del eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, al considerar que la actuación del Ejército Nacional, no fue la causa del desplazamiento forzado.

Como excepción previa, propuso la caducidad del medio de control de reparación, al considerar que la demanda no fue promovida dentro del término de Ley y de acuerdo a lo expuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En virtud de lo anterior, solicita se declare probada la excepción de caducidad, y en consecuencia se denieguen las pretensiones de la demanda.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

- De la parte actora<sup>6</sup>.

El apoderado de la parte actora, aduce que cuando el daño se predica del desplazamiento forzado, el título de imputación frente al cual se debe atribuir la responsabilidad del Estado, es el título de DAÑO ESPECIAL.

Los hechos acaecidos a partir del 5 de mayo de 2008 resultan aplicables, a la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese a que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos al margen de la ley, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas, y que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado quedando plenamente evidenciados y atribuibles, a las entidades demandadas.

Conforme al material probatorio y lo expuesto permite determinar que los afectados por el desplazamiento forzado de fecha 5 de mayo de 2008 es suficiente para acreditar el daño antijurídico del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita.

- Del Ejército Nacional<sup>7</sup>.

La apoderada de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, alega que resulta útil el reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado mediante SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA POR IMPORTANCIA JURÍDICA / CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA con fundamento en el conocimiento del hecho dañoso–Radicación: 85001-

<sup>6</sup> Documento 19 expediente electrónico.

<sup>7</sup> Documento 20 expediente electrónico.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

33-33-002-2014-00144-01 (61.033) de 29 de enero de 2020 Magistrada Ponente MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, la máxima corporación decidió unificar la posición respecto al cómputo del término de caducidad tratándose de delitos de lesa humanidad.

Que en el caso en concreto, es factible establecer la posibilidad que tuvieron los demandantes de advertir la posible responsabilidad del Estado con ocasión del desplazamiento forzado que aducen haber sufrido, ya que desde el mismo momento de su salida del sitio en el que vivían advertían un supuesto abandono del Estado, lo que lleva a concluir que inexcusablemente los afectados tenían el conocimiento de la responsabilidad que aducen fue atribuida al Estado.

Refiere que en gracia de discusión colocaríamos como postulado que al encontrarse en estado de indefensión no podían hacer uso de los medios judiciales para ejercer las acciones respectivas, si era posible hacerlo una vez se ubicaron en su destino final luego del desplazamiento, pues es bien sabido que las administraciones locales se encuentran en la capacidad de generar atención a la población desplazada.

Que contrario a lo expresado en la demanda dado sus solicitudes ante entidades realizadas previamente, es factible concluir que los demandantes no tuvieron ningún impedimento material para acudir a las instancias judiciales inclusive desde su desplazamiento, situación que no configura ninguna justificación por parte de la actora de hacerlo, tal y como lo expuso la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado.

Explica que teniendo en cuenta el análisis de los hechos, no surge intervención alguna u omisión del Ejército Nacional, de la que se desprenda su responsabilidad extracontractual desplazamiento forzoso que al parecer sufrieron los demandantes, toda vez que no existen elementos de convicción idóneos que así lo demuestren.

Por lo expuesto solicita se declare probada la excepción de caducidad y en consecuencia se nieguen las súplicas de la demanda.

- De la Policía Nacional.<sup>8</sup>

El apoderado de la Policía Nacional, expone que en el proceso de marras se configura a plenitud la EXCEPCION DE CADUCIDAD, al considerar que los hechos del supuesto desplazamiento se habrían presentado 05 de mayo de 2008 en el Municipio de La Vega –Cauca, siendo entonces procedente presentar el medio de control de Reparación Directa hasta mayo de 2015 según criterio de obligatorio cumplimiento establecido por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia SU 254 de 2013.

Que el demandante presentó solicitud radicada ante la Procuraduría General de la Nación el día 07 de diciembre de 2018, es decir, 43 meses después de la fecha límite establecida por el Máximo Tribunal Constitucional para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Cauca.

<sup>8</sup> Documento 21 expediente electrónico.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

Para establecer la fecha en la cual se impetró la demanda resulta irrelevante pues se supone que esta fue en fecha posterior a las actuaciones prejudiciales lo que conlleva a fortalecer la excepción propuesta.

Por lo expuesto solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

- Concepto del Ministerio Público.

La agente del Ministerio Público, guardó silencio en esta etapa procesal.

## II.- Problema Jurídico

Corresponde determinar ¿Si hay lugar a declarar probada la excepción de caducidad formulada por las accionadas?

## III.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Las entidades accionadas, refieren que en el presente asunto a operado el fenómeno de la caducidad, ello en atención a la sentencia SU 254 de 2013 y a lo establecido por el Consejo de Estado en la providencia del 29 de enero de 2020, razón por la cual se indica que la acción se debió, internar hasta el 19 de mayo de 2015.

Frente a ello, la parte actora alega que debe operar un control de convencionalidad a efecto del conteo de la caducidad, el cual en este asunto comienza a contar desde que la persona está en condiciones de acceder a la justicia. Considera que los actores no han cambiado sus condiciones de vida y pobreza extrema y por tanto aduce que deben restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto como marco fundamental para la construcción de la paz estable y duradera. Alega que la sentencia de unificación del Consejo de Estado frente al tema, no se adecua a las pautas de la Corte Interamericana y por ello considera que no se debe aplicar.

Es de resaltar, que la caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social —(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico<sup>9</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sostenido:

*"para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad de la acción como una sanción en los eventos en que las acciones judiciales no se ejerzan en determinado tiempo; por esta razón, las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo oportuno, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción.*

*Por otro lado, es importante anotar que dicha figura –la caducidad– no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho (de acuerdo con las previsiones de las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001), tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de manera oficiosa por el juez.*

*En este orden de ideas, para la acción de reparación directa se estableció un término de dos (2) años contados a partir del día siguiente del "acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa" (núm. 8 art. 136 C.C.A.)."*

<sup>9</sup> Sentencia C-401/10

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

Según ello en la parte descansa la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado en la ley, y en el caso de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho, recordando que la caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

El artículo 164 numeral 2 literal i) de la Ley 1437 de 2011, establece el término de caducidad del medio de control de reparación directa, en los siguientes términos:

**“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

## CADUCIDAD DE LA ACCION FRENTE A LOS DELITOS DE LESA HUMANIDAD

El Consejo de Estado, que defendía la no ocurrencia de la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad<sup>10</sup>. Sin embargo, también se profesó la tesis que justificaba la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra.

Esta postura sostuvo que la imprescriptibilidad de la acción penal de los crímenes atroces no era extensiva a la caducidad del medio de control de reparación directa derivada de ese tipo de delitos, debido a que son acciones con diferentes objetos y de diferentes jurisdicciones, por lo cual se debía aplicar el término de dos años contados como lo consagraba el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indistintamente para todos los casos, sean o no violaciones graves a los derechos humanos.

Se planteó que resultaría inadecuado extender la imprescriptibilidad prevista en el derecho internacional y en el ordenamiento jurídico interno, correspondiente a los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de guerra, pues aducían el argumento de que el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 únicamente contemplo un tratamiento diferente en cuanto a la desaparición forzada, por lo que se podría decir que planteó pautas claras para los supuestos restantes que no se pueden desconocer de

<sup>10</sup> Sentencia de 30 de agosto de 2018 de la Subsección B, con ponencia de la magistrada Stella Conto Díaz; Providencia de 17 de julio de 2018 de la Subsección C, con ponencia de Jaime Enrique Rodríguez Navas; Sentencia de 15 de febrero de 2018 de la Subsección A, con la ponencia de Carlos Alberto Zambrano; Sentencia de 7 de diciembre de 2017 de la Subsección C, de ponencia de Jaime. Enrique Rodríguez Navas; Sentencia de 12 de octubre de 2017 de la Subsección B, con la ponencia de Danilo Rojas Betancourth; Providencia de 30 de marzo de 16 2017 de la Subsección B, de ponencia del consejero Ramiro Pazos Guerrero; Auto proferido el 2 de mayo de 2016, por el Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Providencia del 12 de marzo de 2015 de la Sección Quinta, con ponencia de Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Sentencia de 12 de febrero de 2015 de la Sección Quinta, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro y Providencia de 7 de septiembre de 2015, con ponencia de Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

ninguna manera, aun cuando el daño antijurídico que se pretenda reclamar por medio de la acción de reparación se dé como consecuencia de una grave violación a los derechos humanos, y siempre será de dos años.<sup>11</sup>

### **El precedente la Corte Constitucional respecto al término de caducidad frente a casos de lesa humanidad**

La Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-254 de 2013, analizó la caducidad de la acción judicial conocida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa con ocasión del desplazamiento forzado (como delito de lesa humanidad y violatorio del derecho internacional humanitario), precisó que el término para ejercer el medio de control fundado en hechos ocurridos con anterioridad a dicha providencia comenzaría a contarse a partir de su ejecutoria, sin tener en cuenta el transcurso de tiempo pasado, por tratarse “de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”. En efecto, así se resolvió en el numeral vigésimo cuarto de la providencia:

*“VIGESIMO CUARTO. - DETERMINAR que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”*

La referida sentencia de unificación de tutela, tiene efectos *inter comunis* y de acuerdo con el auto N° 293 A de 15 de septiembre de 2014 proferido por la Honorable Corte Constitucional para su seguimiento, la sentencia SU 254 de 24 de abril de 2013, fue publicada el 19 de mayo de 2013 en el Diario “El Tiempo” y se encuentra notificada desde dicha fecha, y para la ejecutoria, debe observarse lo dispuesto en el artículo 331 del Código General del Proceso, según el cual las providencias quedan en firme tres días después de su notificación, que corren del 20 al 22 de mayo de 2013.

### **Sentencia de Unificación del Consejo de Estado frente a la caducidad de la acción respecto de delitos de Lesa Humanidad**

En sentencia proferida el 29 de enero de 2020, el Consejo de Estado señaló que hasta tanto no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible. No obstante, si reclamante estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo.

Indicó que dicha subregla resulta aplicable a todos los asuntos de reparación directa, al margen de que se trate de delitos de lesa humanidad o de crímenes de guerra, pues ni el Decreto 01 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011, fijaron una regla especial frente a estas conductas, salvo lo referente al delito de desaparición forzada

<sup>11</sup> : Providencia de 19 de septiembre de 2019 de la Subsección B, con ponencia del consejero Martín Bermúdez Muñoz; Sentencia de 23 de marzo de 2017 de la Subsección A, con ponencia de Hernán Andrade Rincón y Providencia de 15 de noviembre de 2016 de la Subsección C, de ponencia de Guillermo Sánchez Luque.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

El Órgano máximo de la Jurisdicción Contenciosa analizó que si la imprescriptibilidad, que opera en materia penal frente a delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, entre otros, da lugar al cómputo del término para demandar de una manera distinta. En el ordenamiento jurídico, resultaba aplicable la “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”, a pesar de no haber sido suscrita ni ratificada por Colombia, habida consideración que hace parte del ius cogens.

Dicha convención prescribe que, al margen de la fecha en la que se hubiesen cometido, son imprescriptibles los “crímenes de lesa humanidad” definidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948.

A su vez, se trajo a colación como otro fundamento de la imprescriptibilidad de estos delitos en Colombia, la Ley 1719 de 2014, la cual modificó el artículo 83 de la Ley 599 del 2000.

El Consejo de Estado, adujo que de acuerdo con la “jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, la imprescriptibilidad penal para los delitos de lesa humanidad no es absoluta, para tal fin que el implicado no haya sido vinculado al proceso penal”.

Precisó entonces que la determinación de responsabilidad de una persona no puede quedar indefinida en el tiempo, por lo que, al vincularlas, empieza a correr el término pertinente de extinción. Este presupuesto de identificación del eventual responsable de la acción penal, a juicio de la Alta Corte “tiene un alcance similar a la que rige en materia de caducidad de la pretensión de reparación directa” , ya que en su sentir, el término de caducidad solo comienza a correr cuando se cuenta con elementos para deducir la participación y posible responsabilidad del Estado en los hechos.

A partir de este momento resalta la Corporación que “no existe justificación para que la situación quede indefinida en el tiempo y, por ende, a partir de allí resulta procedente el cómputo del término establecido por el legislador”. El Consejo de Estado concluyó que en lo penal, la acción no prescribe si no se vincula la persona posiblemente involucrada en el respectivo delito y, en lo contencioso administrativo, el término de caducidad de la reparación directa empieza a correr cuando la víctima advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño.

Por consiguiente la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que los hechos y violaciones “que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso” que ya contiene la norma nacional establecida en el artículo 164

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

del C.P.A.C.A., por lo que modificar o hacer un tratamiento diferenciado en estos casos de graves violaciones a derechos humanos no era necesario.

En la sentencia en cita, la Magistratura abordó la Sentencia del 29 de noviembre de 2018, de la CIDH en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, la cual ha sido citada constantemente como fundamento para no aplicar las reglas de caducidad de la reparación directa. En cuanto a ello, precisó que como dicha providencia de la CIDH no interpretó la Convención Americana de Derechos Humanos a la luz de reglas con contenido material similar a las que prevé nuestro Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011, y tal pronunciamiento no resulta vinculante para resolver el presente asunto.

Con fundamento en los postulados anteriores, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Sentencia proferida el 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, unificó la jurisprudencia, en relación con la caducidad de las pretensiones de reparación directa formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: (i) En tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; (ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y (iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley [...] Finalmente, se precisa que el término de caducidad para solicitar al Estado la indemnización de un daño es inaplicable en aquellos eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo que puede ocurrir frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra o cualquier otro asunto en el que se pueda demandar la responsabilidad patrimonial Estado, pues para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia.

### **Lo probado en el proceso**

Se observa que se encuentran probados los siguientes hechos:

#### **Sobre la condición de Desplazados de los Demandantes**

Certificación de la Unidad de Víctimas, en la que se indica que la señora GRATULINA ANACONA, SE ENCUENTRA incluida en registro de víctimas, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, acaecido el 5 de mayo de 2008 en el Municipio de La Vega.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Documento 03 – pagina 1-expediente electrónico.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

## Sobre las circunstancias de Tiempo Modo y Lugar

El apoderado de la parte actora, en los numerales 6º, 9º y 12º del acápite de hechos de la demanda, refiere<sup>13</sup>:

“(…).

6.- Con este motivo y debido a las constantes amenazas dirigidas a la población civil por parte de los subversivos, por oponerse al reclutamiento de los menores, por el maltrato físico y psicológico, la población resolvió desplazarse en grupos y es así como el **05 de mayo de 2008** desafortunadamente se desplazaron estas personas aquí anotadas abandonaron sus viviendas, sembrados, animales, colegios, amigos, cultos, etc. Para buscar protección en otros lugares lejos del que siempre habían vivido.

(…).

9.-Las personas ya anotadas que figuran como afectados directos, se desplazaron obligatoriamente de la población del municipio de La Vega el día **05 de mayo de 2008** y me ha otorgado poder para esta demanda, en la que hace la respectiva reclamación a **LA NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL**, en calidad de damnificado directo a raíz del **DESPLAZAMIENTO FORZADO** del que fue víctima **EL DÍA 05 DE MAYO DE 2008** saliendo de su lugar de origen **el municipio de la VEGA**, como producto del abandono del estado en su población donde siempre estuvieron sin protección por parte de las entidades hoy convocadas, situación que ha generado un daño grave que alteró la vida normal de mi representado y su familia de manera negativa y afectó su entorno familiar, **psicológico, moral, social y económico**.

(…).

12.- El día **05 de mayo de 2008** se ejecutó su desplazamiento quedando anotados en la base de datos **VIVANTO**, quien entregó la constancia con los nombres de los hoy demandantes la cual se anexa, como prueba de su desplazamiento forzado, obligados por las circunstancias.

(…).”

En lo que respecta a la confesión por apoderado, se tiene que es una figura jurídica, que hace parte de los medios probatorios, la cual se encuentra consagrada en el artículo 193 del CGP, el cual reza:

**“ARTÍCULO 193. CONFESIÓN POR APODERADO JUDICIAL.** La confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se entiende otorgada para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita”.

La parte en subraya del artículo en cita, fue objeto de estudio constitucional por la Corte Constitucional, la cual mediante sentencia C-551 de 2016, declaró exequible<sup>14</sup>, al indicar que la confesión por apoderado judicial para

<sup>13</sup> Documento 03 expediente electrónico.

<sup>14</sup> Sentencia C-551 de 2016: “7.3 Para la Corte la presunción establecida por el legislador consistente en que el apoderado judicial *siempre* podrá confesar en la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario, decisión que no admite estipulación que prive al abogado de tal facultad, persigue fines legítimos y constitucionalmente importantes, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta. Adicionalmente, tal decisión no infringe ninguna prohibición expresa que haya consagrado el constituyente en el texto constitucional.

Como se determinó en un pasaje anterior, el esquema adoptado por el Congreso de la República busca la satisfacción del ejercicio más completo de la garantía de una mayor eficiencia en la administración de justicia, responsabilizando en un grado elevado y generando un compromiso inescindible –aunque mediara la voluntad de hacerlo– entre la parte y su apoderado respecto de lo que se confiesa en ciertas actuaciones que resultan definitivas para el adecuado trámite del proceso, como son las previstas en el artículo demandado. La eficaz administración de justicia se relaciona además íntimamente con la posibilidad de alcanzar los fines del Estado previstos en el artículo 2º de la Carta, en especial con el propósito de llegar al orden justo. Así, el propósito del legislador con el artículo 193 del Código General del Proceso es legítimo.

De otra parte, la Sala considera que la medida es adecuada. Establecer la confesión por apoderado judicial para las actuaciones procesales ya tantas veces enunciadas, además de estipular que esa facultad de confesar *siempre* existe, contribuye

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

las actuaciones procesales establecida en el artículo 193 del CGP, además de estipular que esa facultad de confesar siempre existe, contribuye efectivamente a la finalidad propuesta, y que al establecer la prohibición en el sentido que poderdante y apoderado no pueden estipular en contrario, el legislador dio la máxima eficacia a la figura de la confesión por apoderado, de cara al propósito que tiene frente al proceso, ya que le da forma y tienen la virtualidad de definirlo, fijando el objeto del litigio, determinando su decurso, permitiendo dar un adecuado trámite a todo el juicio.

Conforme a lo dicho en la demanda, la prueba documental allegada al plenario antes descrita, en especial el reporte de la Unidad de Víctimas, los demandantes, se tiene que la fecha del desplazamiento del cual fueron objeto los actores fue el 5 de mayo de 2008, por tanto se tomará como fecha la indicada en los documentos anexos y a la confesión que realiza el apoderado de la parte accionante.

En consecuencia, como el conocimiento de la posible omisión que se achaca a las entidades accionadas, cuya indemnización se reclama en este asunto, acaeció en la misma fecha del desplazamiento, es decir 5 de mayo de 2008.

Lo anterior permite concluir que la posible omisión del Estado, que a criterio de los actores permitió su desplazamiento forzado, se verificó a partir del 5 de mayo de 2008, fecha desde la cual se computa el término desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial.

Se destaca que si bien entre los demandantes para fecha del desplazamiento eran menores de edad, sin embargo una vez adquirieron su mayoría tampoco intentaron acción alguna.

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado que la sola condición de menor de edad no constituye un fundamento válido para inaplicar la regla

---

efectivamente a la finalidad propuesta. Al establecer la prohibición en el sentido que poderdante y apoderado no pueden estipular en contrario, el legislador dio la máxima eficacia a la figura de la confesión por apoderado, de cara al propósito que tiene y que ya se enunció. Como quedó explicado en las consideraciones generales de esta sentencia, la demanda, la contestación, presentar excepciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario, son momentos vitales del proceso, que le dan forma y tienen la virtualidad de definirlo, fijando el objeto del litigio, determinando su decurso, permitiendo dar un adecuado trámite a todo el juicio. Es decir, la medida logra cumplir con lo que busca.

El compromiso de veracidad que crea la norma efectivamente avanza en el fin propuesto: quien otorga poder y su apoderado deberán ser especialmente cautos en el proceso, en especial porque no podrán disponer libremente en el poder si este último está en capacidad o no de confesar en las actuaciones procesales que estructuran el litigio; asumirlo con mayor responsabilidad, so pena de confesar lo que no se quiere y respecto de lo que no hay posibilidad de retractación y que será tenido como prueba de confesión. El legislador ha considerado, en buen sentido, que las afirmaciones y negaciones realizadas en juicio por el abogado tienen la posibilidad de comprometer probatoriamente la posición de la parte que representan. Ello es consecuencia directa de la responsabilidad que conlleva el mandato y una corolario del deber de colaborar con la justicia. La mayor responsabilidad entre cliente y abogado propugna porque la administración de justicia sea más eficiente, evitando dilaciones injustificadas o, como se expresó en las consideraciones generales, teniendo que someter eventualmente a las partes a probar por otros medios lo que ya se confesó.

En síntesis, la Sala considera que la disposición demandada supera el test leve de proporcionalidad, por lo cual que legislador no excedió en este caso su límite de potestad configurativa en el diseño de los procesos. Ello porque constata que la norma tiene un fin legítimo y resulta adecuada para la consecución de aquel. Por contera, no hay lugar a la prosperidad del cargo formulado por el actor respecto del artículo 29 constitucional. Con fundamento en ello, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión *"la cual se entiende otorgada para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita"*, por el cargo estudiado."

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

de cómputo de la caducidad, dado que la representante de la menor se encontraba en el deber de ejercer, dentro del término, las acciones judiciales que considerara pertinente para que se reparara el daño que pudo haberse irrogado a los menores.

En asunto similar, el Consejo de Estado<sup>15</sup> señaló:

*"Debe resaltarse que la Constitución Política contempla un trato especial en favor de los menores. Por ende, los niños menores de 18 años son considerados como sujetos de especial protección. Sin embargo, la madre y el padre, como representantes de sus hijos menores, tienen un deber constitucional de protección, educación y representación para con sus hijos no emancipados. (...) Así las cosas, a juicio de esta Sala de Sección, la madre, como representante legal de la menor M.D.D., tenía la obligación de actuar diligentemente en favor de los intereses del sujeto de especial protección que representa. De tal suerte que la sola condición de menor de edad de su hija no constituye en un fundamento válido para inaplicar la regla de cómputo de la caducidad porque la representante del menor se encontraba en el deber de ejercer, dentro del término, las acciones judiciales que considerara pertinente para que se reparara el daño que pudo haberse irrogado a la menor, como consecuencia de la muerte de su padre. (...) Aunado a lo anterior, la Sala debe resaltar que la señora Daza Peña aduce como único argumento para excusar la presentación tardía del medio de control (...) En este contexto, esta Sección estima que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá no incurre en el yerro del cual se le acusa porque la señora Daza Peña, como representante legal de la menor, no logró acreditar la imposibilidad de haber conocido «la omisión u acción causante del daño» en la fecha en que ocurrió. (...)"*

*Resalta el despacho que la declaración juramentada no se pueda avisorar una limitante para el ejercicio de sus derechos, sin que se pueda pretextar el desconocimiento de la ley con el fin de reclamar la reparación de los perjuicios que actualmente reclaman, por tanto, en tiempo oportuno debieron presentar la demanda de reparación directa y como no lo hicieron, operó la caducidad.*

Subraya el despacho que no se allegó elemento de prueba alguno que permita establecer la imposibilidad de los accionantes de ejercer el medio de control correspondiente, conforme a las orientaciones jurisprudenciales referidas, o que se encontraran limitados para el ejercicio de su derecho de acción, aclarando que el argumento de la parte accionante frente a este tema, es que el término de caducidad debe contabilizarse a partir del retorno de los accionantes a su sitio de residencia.

Se advierte, por tanto, que el desplazamiento padecido por los accionantes no constituyó una limitante, para el ejercicio de su derecho de acción, en consideración a que los demandantes podían otorgar poder y acudir oportunamente a la jurisdicción con el fin de reclamar las pretensiones que hoy se ventilan, por tanto, en tiempo oportuno debió presentar la demanda de reparación directa.

Por último, también se puede aseverar que operó el término de la caducidad considerando los efectos *inter comutis* de la sentencia de unificación SU-254 de 2013 proferida por la Corte Constitucional el 24 de abril de 2013, dado que la referida decisión, si bien consideró el desplazamiento forzado como delito de lesa humanidad y violatorio del derecho internacional humanitario, precisó que el término para ejercer el medio de control fundado en hechos ocurridos con anterioridad a dicha providencia, comenzaría a contarse a partir de su ejecutoria, en atención a la especial protección constitucional de las personas en condición de desplazamiento, dadas las circunstancias de "vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta" que caracterizan su condición de víctimas.

ltera esta instancia que la referida sentencia de unificación de tutela, de acuerdo con el auto N° 293 A de 15 de septiembre de 2014 proferido por la

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del once (11) de diciembre de dos mil veinte (2.020). radicado No 11001-03-15-000-2020-04572-00(AC).

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

Honorable Corte Constitucional para su seguimiento, fue publicada el 19 de mayo de 2013 en el Diario "El Tiempo" y se encuentra notificada desde dicha fecha, de tal manera que para determinar la fecha de ejecutoria, debe observarse lo dispuesto en el artículo 331 del Código General del Proceso, según el cual las providencias quedan en firme tres días después de su notificación, que corren del 20 al 22 de mayo de 2013.

En tal virtud, la demanda debió promoverse a más tardar el 23 de mayo de 2015, fecha para la cual los demandantes ni siquiera habían agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, el cual fue presentado el 30 de septiembre de 2018<sup>16</sup>, con constancia de fracaso expedida el 22 de octubre de 2018 y dado que la demanda se presentó efectivamente el 14 de diciembre de 2018<sup>17</sup>, ya había operado el término de caducidad, aún bajo los lineamientos establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU – 254 de 2013.

En consecuencia, debe el Despacho declarar probada la excepción de caducidad propuesta por las entidades demandadas.

### **Costas**

En este caso, la parte demandante fue vencida en juicio, sin embargo, no se condenará en costas como quiera que resulta desproporcionado en atención a cambio de postura frente al cómputo del término de caducidad por parte del Consejo de Estado.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO.-** Declarar probada la excepción de caducidad alegada por las accionadas, por las razones que anteceden. En consecuencia

**SEGUNDO.-** Negar las pretensiones de la demanda.

**TERCERO.-** No condenar en costas a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la providencia.

**CUARTO.-** Archivar el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia. Por secretaría liquídense los gastos del proceso.

**QUINTO.-** Notificar esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo.

- Parte actora: [abogadoscm518@hotmail.com](mailto:abogadoscm518@hotmail.com)
- NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL:  
[decau.notificacion@policia.gov.co](mailto:decau.notificacion@policia.gov.co) - [decau.grune-pru@policia.gov.co](mailto:decau.grune-pru@policia.gov.co)

<sup>16</sup> Documento 04 expediente electrónico.

<sup>17</sup> Documento 04 expediente electrónico.

EXPEDIENTE	19001-33-33-006-2018-00337-00
DEMANDANTE	GRATULINA ANACONA Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

- NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL:  
[notificaciones.popayan@mindefensa.gov.co](mailto:notificaciones.popayan@mindefensa.gov.co) -  
[mdnpopayan@hotmail.com](mailto:mdnpopayan@hotmail.com) – [maiamayam@gmail.com](mailto:maiamayam@gmail.com)

COPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

La Juez,



MARÍA CLAUDIA VARONA ORTIZ