



Cartagena de Indias, D.T. y C., quince (15) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Reparación Directa.
Radicado	13001-33-33-001-2016-00008-01.
Demandantes	Dubis María Díaz Torres y otros.
Demandados	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
Tema	Responsabilidad estatal por desplazamiento forzado.
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza.

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recursos de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA.

3.1.1 PRETENSIONES¹.

La parte actora pretende que se declare patrimonial y administrativamente responsable al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), por los perjuicios ocasionados a los demandantes, con ocasión al desplazamiento forzado del que fueron víctimas en el municipio de El Carmen de Bolívar (Departamento de Bolívar).

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se condenara a las entidades demandadas al reconocimiento y pago de los siguientes perjuicios: (i) daño moral por valor total de \$96.653.100; (ii) daño a la vida en relación por la suma

¹ Folios 7-8 del archivo 01 del expediente electrónico.

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

de \$193.305.000; (iii) daños materiales estimados en \$40.000.000; (iv) lucro cesante futuro por valor de \$600.000.000; y (v) que en términos generales, se repare integralmente a los demandantes conforme lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Asimismo, pidió que la condena se cumpliera en los términos previstos en el CPACA y, por último, que se condenara en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas.

3.1.2. HECHOS².

En la demanda se relata que, los demandantes vivían en la vereda Las Burras del municipio de El Carmen de Bolívar (Departamento de Bolívar), lugar donde tenían diferentes animales y cultivos para su comercialización.

Indica que, en el año 2000, un grupo al margen de la ley incursionó en la finca de propiedad de los demandantes, quienes se vieron obligados a salir de su residencia para el municipio de San Cayetano. Luego, se dirigirían al municipio de Turbaco.

Aduce que los libelistas han interpuesto varias peticiones con destino al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) para que procedan a efectuar el pago de la indemnización por vía administrativa, sin embargo, las demandadas no han pagado concepto alguno por este rubro.

Refiere que el DPS y la UARIV han omitido sus obligaciones respecto a la indemnización por vía administrativa en los términos dispuestos en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

3.2.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)³.

El apoderado judicial de la entidad estatal se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó que, dentro del nuevo esquema de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, la UARIV no es la única entidad llamada a adoptar las medidas tendientes a asistir las necesidades de ese grupo poblacional. En el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), se encuentran un conjunto de entidades públicas del orden nacional y territorial, así como organizaciones públicas o privadas encargadas de formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la reparación integral de las víctimas.

² Folios 2-4 del archivo 01 del expediente electrónico.

³ Folios 70-110 del archivo 01 del expediente electrónico.

Explica que es imposible que la UARIV hubiese sido la causante del hecho generador del daño, como quiera que para la fecha del desplazamiento que se aduce en la demanda no había nacido a la vida jurídica. Además, precisa que la entidad no ha tenido participación en la producción del daño. Inclusive, concluye que los perjuicios generados a los accionantes se originaron por acciones exclusivas y determinantes de un tercero, lo cual desarticula el nexo causal y la libra de responsabilidad.

Igualmente, expone que, una vez revisado el aplicativo VIVANTO se verificó que el grupo familiar demandante fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado ocurrido el 1º de septiembre de 2002. A raíz de lo anterior, se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV). Por último, propuso la excepción de caducidad, aduciendo que la demanda fue presentada por fuera del término de ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013.

3.2.2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)⁴.

La vocera judicial del DPS solicitó que se desestimaran las súplicas elevadas en la demanda. En criterio de la entidad, debe declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, este Departamento Administrativo no fue el causante de los hechos de violencia que presuntamente obligaron a los demandantes a desplazarse. Adicionalmente, refiere que no es del resorte de sus funciones asegurar el mantenimiento del orden público, ni combatir a los grupos armados al margen de la ley. Propuso como excepciones de mérito: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero; (iii) la parte demandante no ha solicitado el reconocimiento de reparación integral a la administración; (iv) inexistencia del daño.

3.2.3. Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional⁵.

La entidad demandada manifestó su disenso frente a los hechos y pretensiones esbozados en la demanda. Considera que el presente caso debe resolverse bajo el título de imputación de falla del servicio, por ende, estima que no existe prueba de que el desplazamiento sufrido por los actores proviniera de un mal funcionamiento de la entidad. Por el contrario, expone que la producción del daño provino del actuar de los grupos armados al margen de la ley, configurándose la eximente de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante de un tercero.

⁴ Folios 130-147 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁵ Folios 175-191 del archivo 01 del expediente electrónico.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

Sumado a lo anterior, precisa que no existe ninguna prueba que demuestre que algún miembro de la comunidad hubiera solicitado protección a las autoridades estatales, y éstas no se la hubiesen brindado. Agrega que los hechos violentos que generaron el desplazamiento no le son imputables porque en su producción no intervino ninguno de sus agentes. Tampoco está probado que el daño se produjo con la complicidad de miembros del Estado. Finalmente, propuso la excepción de caducidad con sustento en que la demanda fue interpuesta luego de transcurridos dos (2) años desde la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013.

3.2.2. Nación – Ministerio de Defensa – Ejército y Armada Nacional⁶.

La apoderada judicial del Ministerio de Defensa se opuso a las pretensiones invocadas en la demanda. Bajo su criterio, no se configuraron los elementos necesarios para declarar la responsabilidad estatal, en la medida que, los perjuicios causados a los demandantes fueron perpetrados por grupos al margen de la ley, configurándose el hecho de un tercero como eximente de responsabilidad. Finalmente, argumenta que el ente llamado a reparar integralmente a cada víctima es la UARIV.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷.

Mediante sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena declaró probada la caducidad del medio de control de reparación directa. En su decisión, el juzgado de instancia argumentó que el plazo para acudir a la jurisdicción debe empezarse a contabilizarse a partir del 1° de septiembre de 2002, fecha en la cual, los demandantes fueron víctimas del desplazamiento forzado y, a su vez, advirtieron la participación de las entidades demandadas en el hecho dañoso.

Ahora bien, frente a la inaplicabilidad del término de caducidad, se manifestó que desde el año 2009 no existe en el municipio del Carmen de Bolívar y sus corregimientos, presencia de grupos armados organizados, es decir, cesó la causa que originó el desplazamiento forzado. Lo anterior, con sustento en la información suministrada por el Batallón de Infantería de Marina No. 13, quien indicó que desde julio de 2005 se logró la desmovilización del Bloque Héroes de los Montes de María y, a su vez, en el 2009 se produjo la desarticulación de las estructuras de los Frentes 35 y 37 de la FARC, así como del ELN y el ERP.

A partir de estas consideraciones, el juzgado dio aplicación a lo previsto en el artículo 136 numeral 8 del CCA, concluyendo que la acción de reparación directa debió ser promovida a más tardar el 1° de enero de 2012. Sin embargo,

⁶ Folios 197-223 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁷ Archivo 05 del expediente electrónico.

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

la demanda fue presentada el 19 de enero de 2016, lo cual, conduce a que se declare probada la excepción de caducidad propuesta por parte demandada, absteniéndose el despacho de pronunciarse sobre los restantes argumentos.

3.5. RECURSO DE APELACIÓN⁸.

La parte actora solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia. Bajo su criterio, no se puede tener en cuenta la certificación emitida por el Batallón de Infantería de Marina No. 003, ya que, esta prueba proviene de una de las entidades demandadas. Por el contrario, aportó diferentes recortes de prensa, en los que se puede entrever que, para el año de 2020, seguían existiendo grupos al margen de la ley en la zona de los Montes de María. Así pues, considera que no se puede decretar la caducidad del medio de control, por cuanto, los hechos de violencia en este territorio no han cesado.

Adicionalmente, referenció la Sentencia SU-254 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, según la cual, la caducidad solo podrá computarse a partir de la ejecutoria de esta providencia. Insiste que, las entidades demandadas no lograron probar que hubiese cesado la conducta o hecho que dio lugar al desplazamiento forzado de los libelistas, por ende, no le resulta aplicable el término de caducidad que establece el Código Contencioso Administrativo.

En relación al asunto de fondo, precisó que los demandantes solo deben poner en conocimiento el hecho delictivo ante las autoridades competentes para ostentar la calidad de víctimas, circunstancia que se acreditó con la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el otorgamiento de ayudas humanitarias a su favor. A su vez, hizo alusión al marco jurídico sobre el derecho a la libertad de circulación y residencia que detenta toda persona, para luego, citar diferentes datos de la magnitud del desplazamiento forzado en Colombia.

Realizado este panorama, concluyó que el Estado tiene la obligación de proteger a la población, por ende, cuando los civiles sean víctimas de una conducta con ocasión de la guerra, bien sea porque sus agentes lo causaron, o lo permitieron al no tomar medidas efectivas, existe responsabilidad extracontractual, privilegiándose el estudio del caso bajo el régimen de falla del servicio. Finalmente, puntualizó que las masacres y demás vejámenes que padecieron los residentes de los Montes de María se remontan desde los años de 1996 al 2000, por lo cual, considera que el Estado colombiano pudo haber prevenido el daño ocasionado a los hoy demandantes.

⁸ Archivo 07 del expediente electrónico.

3.5 TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto del 1º de septiembre de 2021, se admitió el recurso de apelación incoado por la parte demandante⁹. Luego, mediante auto del 30 de enero de 2023, se corrió traslado para alegar de conclusión de segunda instancia¹⁰.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.6.1. Parte demandante¹¹.

El vocero judicial de los demandantes instó a la Sala a conceder las súplicas de la demanda. En su escrito, manifestó que se encuentra probado que la UARIV no ha cumplido con la entrega de la indemnización administrativa que prevé la Ley 1448 de 2011, a pesar de que fue ordenado su pago por un juez de tutela. Por lo anterior, considera que la UARIV es la entidad llamada a responder por el impago de la indemnización administrativa de los demandantes.

A su vez, precisó que sus poderdantes, en su calidad de campesinos, no recibieron la protección debida para salvaguardar sus bienes y residencia. Sobre este punto, referenció varias sentencias emitidas por el Consejo de Estado, donde se condenó a la Fuerza Pública, dado que, no emprendió las medidas razonables para prevenir los hechos dañosos perpetrados por grupos al margen de la ley.

3.6.2. Parte demandada.

Los apoderados judiciales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)¹² y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)¹³ radicaron sus respectivos escritos de alegatos de conclusión, reiterando la argumentación esbozada en sus contestaciones de la demanda.

3.7. Concepto del Ministerio Público.

No rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control

⁹ Archivo 04 de la carpeta "02SegundaInstancia" del expediente electrónico.

¹⁰ Archivo 08 de la carpeta "02SegundaInstancia" del expediente electrónico.

¹¹ Archivo 10 de la carpeta "02SegundaInstancia" del expediente electrónico.

¹² Archivo 06 de la carpeta "02SegundaInstancia" del expediente electrónico.

¹³ Archivo 11 de la carpeta "02SegundaInstancia" del expediente electrónico.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

de legalidad de estas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procederá a dictar la respectiva sentencia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

5.2. PROBLEMAS JURÍDICOS.

Le corresponde a esta Colegiatura resolver el siguiente problema jurídico:

¿Debe declararse la prosperidad de la excepción de caducidad, por cuanto, la demanda fue promovida fuera del plazo legal dispuesto por el artículo 164 del CPACA, en concordancia con la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado; o en su defecto, debe desestimarse esta excepción y continuarse con el análisis de fondo de esta controversia judicial?

Si la respuesta a este interrogante permite el estudio de fondo de esta controversia judicial, debe resolverse lo siguiente:

¿Debe declararse administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional, Ejército Nacional, Policía Nacional, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) por los perjuicios ocasionados a los demandantes, con ocasión al desplazamiento forzado del que fueron víctimas, el pasado 1° de septiembre de 2002 en la vereda de Las Burras, jurisdicción del municipio de El Carmen de Bolívar?

5.3. TESIS DE LA SALA.

La Sala sostendrá como tesis que debe confirmarse la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual, se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa. Esta providencia tiene como sustento los criterios de unificación



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

dispuesto por el Consejo de Estado¹⁴ y por la Corte Constitucional¹⁵, respecto al conteo de la caducidad en los daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra que se le endilguen al Estado.

Al estudiar el caso concreto, se evidenciará que los demandantes tuvieron conocimiento de la participación del Estado en el daño endilgado a partir de su consumación, a saber, el 1 de septiembre de 2002. A lo largo del proceso judicial, el apoderado de la parte actora reconoció que sus poderdantes tuvieron discernimiento de la participación del Estado en la producción del daño a partir de su consumación, en la medida que, las entidades encargadas de velar por su protección -bajo su criterio- no emprendieron las medidas para prevenir la ocurrencia de su desplazamiento forzado. En tal sentido, se dejaron vencer los plazos legales, al radicarse extemporáneamente la solicitud de conciliación prejudicial (21 de julio de 2015) y la demanda (19 de enero de 2016).

Tampoco estuvo acreditada ninguna situación de orden material que impidiese a los demandantes acudir a la administración de justicia, por lo tanto, se refuerza la decisión adoptada por esta Colegiatura. Finalmente, se tuvo en cuenta como inicio de conteo de la caducidad, la fecha en que se reestableció el orden público en el municipio de El Carmen de Bolívar (año 2009), y la fecha de ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013, llegando a la conclusión en que, en ambos eventos operó la caducidad del medio de control de reparación directa.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1. La caducidad del medio de control de reparación directa frente a los casos de desplazamiento forzado.

La caducidad es entendida como el “*el fenómeno jurídico que extingue la oportunidad de quien pretende controvertir la existencia de un derecho en sede judicial, cuando ha transcurrido el tiempo para interponer un medio de control u otro mecanismo previsto en la ley*”¹⁶. Por este motivo, no admite su renuncia, ni suspensión, salvo en el evento de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial en derecho¹⁷.

La justificación constitucional de la caducidad se encuentra en el principio de seguridad jurídica, dado que, asegura la existencia de un plazo objetivo, durante el cual, los ciudadanos pueden hacer efectivos los derechos que consideren

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033), Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia SU-312 de 2020.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. César Palomino Cortés, Rad. No. 08001-23-33-000-2015-90070-01(4459-16), Auto del 15 de febrero de 2018.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Olga Mélida Valle De De La Hoz, Rad. No. 18001-23-31-000-2005-00189-01(34317), Sentencia del 25 de febrero de 2016.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

vulnerados. A su vez, garantiza el derecho al acceso a la administración de justicia, por cuanto, impone límites en el ejercicio razonable y proporcional de esta prerrogativa fundamental¹⁸. En otras palabras, al racionalizarse la utilización del aparato jurisdiccional, se logra una mayor eficiencia procesal, así como la estabilidad en el derecho que se estime afectado¹⁹. Por todos estos motivos, la caducidad puede ser declarada oficiosamente por el juez administrativo en cualquier etapa del proceso.

Ahora bien, en los asuntos relacionados con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y similares, se ha unificado la posición del Consejo de Estado respecto al cómputo de la caducidad del medio de control. Al respecto, la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por el órgano de cierre de esta jurisdicción manifestó lo siguiente:

“Así las cosas, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se unificará en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias 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 exigible 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.”²⁰.

La tesis adoptada por el Consejo de Estado fue respaldada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU-312 de 2020, veamos:

“6.34. Al respecto, este Tribunal evidencia que el establecimiento del término de caducidad para pretender por vía judicial la reparación de los menoscabos patrimoniales causados por el Estado con ocasión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, no representa una afectación del derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener una compensación por el daño padecido, porque:

(i) Los interesados en la reparación patrimonial cuentan con un plazo razonable de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y satisfacer sus pretensiones, el cual no se cuenta necesariamente desde el momento del daño que origina el perjuicio, sino que sólo se inicia a contabilizar cuando el

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. No. 25000-23-26-000-2006-01719-01(43705), Sentencia del 22 de febrero de 2019.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Nicolás Yepes Corrales, Rad. No. 20001-23-31-000-2008-00136-01(42978), Sentencia del 29 de julio de 2019.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033), Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

afectado tenga conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado y se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional;

(ii) La procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y

(iii) La desestimación del medio de control de reparación directa por caducidad, no le impide al perjudicado obtener la compensación económica del daño causado por otras vías, como el incidente de reparación integral en el marco del proceso penal que se adelanta en contra del responsable material del delito de lesa humanidad o el trámite de indemnización administrativa."²¹.

En concordancia con lo anterior, se pueden concluir las siguientes subreglas: (i) en los daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra por parte de agentes del Estado, resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; (ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, 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; (iii) el término pertinente no se aplica cuando se acrediten situaciones que hubieran impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos relevantes probados.

5.5.1.1. El grupo familiar de la señora Dubis María Díaz Torres está compuesto por las siguientes personas:

- Saray Vanessa Martínez Díaz (hija)²².
- Dayana Esther Avendaño Díaz (hija)²³.

5.5.1.2. En el escrito de contestación de la demanda, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) certificó la inclusión de las demandantes en el Registro Único de Víctimas (RUV), por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 1º de septiembre de 2002²⁴.

²¹ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia SU-312 de 2020.

²² Folio 25 del archivo 01 del expediente electrónico.

²³ Folios 27 y 75 del archivo 01 del expediente electrónico.

²⁴ Folios 75 y 113 del archivo 01 del expediente electrónico.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 023 DE 2023
SALA DE DECISIÓN No. 01

SIGCMA

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

Que el Señor (a) **DUBIS MARIA DIAZ TORRES**, identificado (a) con Cédula de Ciudadanía No 45781492 se encuentra INCLUIDO(A) en el Registro Único de Víctimas, desde el 21 de OCTUBRE de 2008 junto con el grupo familiar descrito a continuación:

Nombres	Apellidos	Tipo Documento	Documento	Parentesco	Valoración
DUBIS MARIA	DIAZ TORRES	Cédula de Ciudadanía	45781492	Jefe(a) de hogar	Incluido
SARAY VANESSA	MARTINEZ DIAZ	Tarjeta de Identidad	1084606255	Hijo(a)/Hijastro(a)	Incluido
DAYANA ESTHER	AVENDAÑO DIAZ	Tarjeta de Identidad	1051816687	Hijo(a)/Hijastro(a)	Incluido

5.5.1.3. Igualmente, la UARIV referenció los pagos que ha efectuado al grupo familiar de la señora Dubis María Diaz Torres, por concepto de atención humanitaria en sus componentes de alimentación y alojamiento²⁵.

DOCUMENTO	NOMBRE GRUPO FAMILIAR	BENEFICIARIO	FECHA PAGO	VALOR	ARCHIVO
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA ASD DIAZ TORRES	2/6/2012 12:00:00 AM	855000	INFORME PROCESO 21460202
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA ASD DIAZ TORRES	12/15/2009 12:00:00 AM	915000	INFORME PROCESO 98541210
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA ASD DIAZ TORRES	1/27/2009 12:00:00 AM	1035000	ACTUALIZACION LOTES 8/04/2010
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA ASD DIAZ TORRES	4/13/2011 12:00:00 AM	855000	INFORME PROCESO 21540407
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA ASD DIAZ TORRES	1/14/2013 12:00:00 AM	855000	INFORME PROCESO 21581226
45781492	DUBIS MARIA DIAZ TORRES	DUBIS MARIA DIAZ	4/17/2015 12:00:00 AM	855000	INFORME PROCESO DP107150417 CEL: 3204706535 PAGADO EN: Cajero Automático Divivenda

5.5.1.4. El 18 de septiembre de 2008, la señora Dubis María Diaz Torres rindió declaración ante la Agencia Presidencial para la Acción Social, donde afirmó ser víctima de desplazamiento forzado en el año 2002, producto de las amenazas que recibió por parte de grupos guerrilleros. Refiere que estos grupos subversivos previamente habían asesinado a tres campesinos, por lo cual, sintió la urgencia de huir de su parcela ubicada en Pasacaballo, jurisdicción del municipio de El Carmen de Bolívar. Finalmente, manifestó haber vivido en los municipios de San Cayetano, Santa Marta y Turbaco²⁶.

²⁵ Folio 76 del archivo 01 del expediente electrónico.

²⁶ Folios 114-116 del archivo 01 del expediente electrónico.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

5.5.1.5. El 9 de julio de 2017, el Batallón de Infantería de Marina No. 13 informó que la región de los Montes de María para el año 2000 tuvo presencia de grupos armados al margen de la ley (FARC, ERP, ELN y AUC), quienes se disputaban el control territorial para ejercer actividades ilícitas. Sin embargo, para el mes de junio de 2005 el Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC se desmovilizó, entregando sus armas y sometiéndose a la justicia. Además, para los años de 2007 a 2009 se desarrollaron las operaciones militares “Alcatraz” y “Mariscal” lideradas por la Armada Nacional, lo que permitió la desarticulación de los frentes 35 y 37 de las FARC-EP y del ERP. Por lo anterior, el municipio de El Carmen de Bolívar volvió a la situación de seguridad habitual, presentándose únicamente casos aislados de delincuencia común (hurto, abigeato, entre otros)²⁷.

5.5.1.6. El 20 de octubre de 2018, la oficina de gestión documental de la Policía Nacional certificó que no hay informes de novedad, minutas u órdenes de operaciones policiales, con ocasión a las presuntas amenazas acaecidas en el año 2000, en el corregimiento la Burras del municipio de El Carmen de Bolívar²⁸.

5.5.1.7. A su vez, el Director Técnico de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro informó que las hoy demandantes no aparecen registradas en el índice de propietarios de bienes inmuebles²⁹.

5.5.1.8. En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de abril de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena se recibió el interrogatorio de parte de la señora Dubis María Díaz Torres, quien manifestó³⁰:

“PREGUNTADO: La primera pregunta va encaminada a establecer los hechos y las circunstancias en que ocurrió tu desplazamiento, por favor haznos un relato sobre ello. CONTESTÓ: Bueno, nosotros nos desplazamos de El Carmen de Bolívar en los Montes de María en la vereda Pasacaballo... en el año 2002 [...] PREGUNTADO: En el momento de tu desplazamiento, podrías decirle al Despacho qué grupo armado produjo este desplazamiento. CONTESTÓ: Lo produjo la guerrilla [...] PREGUNTADO: Al momento de tu desplazamiento, ¿existía presencia de la Fuerza Pública en la vereda Pasacaballo? CONTESTÓ: No, porque quedaba bastante retirado de El Carmen de Bolívar [...] PREGUNTADO: Una vez después de declarada, ¿ha recibido algún ayuda gubernamental de las entidades estatales? CONTESTÓ: ¿Cómo que ayuda? PREGUNTADO: Ayuda humanitaria. CONTESTÓ: Sí, sí he recibido.”

²⁷ Folios 38-39 del archivo 02 del expediente electrónico.

²⁸ Folio 115 del archivo 02 del expediente electrónico.

²⁹ Folio 116 del archivo 02 del expediente electrónico.

³⁰ Folios 122-123 del archivo 02 del expediente electrónico.

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

El primer problema jurídico planteado en esta providencia implica determinar si debe declararse la prosperidad de la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa.

Como se explicó en líneas precedentes, existe una postura unificada del Consejo de Estado³¹ y de la Corte Constitucional³² respecto al conteo de la caducidad en relación a los daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cuya participación sea atribuible a agentes del Estado. De acuerdo a las sentencias invocadas, este tipo de hechos dañosos deben demandarse en el término establecido por el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, dos (2) años después de su acaecimiento.

Este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, 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 al mismo. Sin embargo, es posible inaplicar el término de la caducidad cuando se acrediten situaciones que hubieren impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción.

Ahora bien, frente a la aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado, se ha dicho que tiene efectos retrospectivos, es decir, las reglas definidas en esta providencia deben aplicarse a situaciones no consolidadas antes de su vigencia. Bajo estos términos, el criterio unificado del órgano debe aplicarse al presente caso, aun cuando la demanda se hubiese promovido antes de proferirse esta decisión unificada.

Esta conclusión encuentra respaldo en las recientes sentencias proferidas por el Consejo de Estado de fecha 7 de diciembre de 2021³³, 4 de mayo de 2022³⁴, 10

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033), Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

³² Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia SU-312 de 2020.

³³ "Este criterio es aplicable incluso a procesos iniciados con anterioridad a la jurisprudencia de unificación, pues como lo ha indicado esta Corporación el cambio jurisprudencial tiene efectos retrospectivos, por ende, se aplica a todos los casos pendientes de decisión en vía judicial y administrativa" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 70001-23-33-000-2016-00288-02 (64635), Sentencia del 7 de diciembre de 2021).

³⁴ "17.- Finalmente, si bien es cierto que en este caso la demanda fue presentada antes de que se proferiera la sentencia de unificación previamente referida, la aplicación de esa providencia fue inmediata (no prospectiva) y las reglas jurisprudenciales allí establecidas aplican al presente caso en la medida en que la sentencia desarrolla e interpreta adecuadamente una disposición legal; no se trata de una regla jurisprudencial que modifique las condiciones para adquirir un derecho o para ejercerlo judicialmente, por lo que el justiciable no puede afirmar que, ateniéndose a la subregla equivocada, realizó determinada actuación o ejerció determinado derecho." (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. No. 05001-23-33-000-2018-02415-01 (68058), Sentencia del 4 de mayo de 2022)



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

de octubre de 2022³⁵, y 3 de febrero de 2023³⁶, donde manifestó que la aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 tiene un carácter inmediato y retrospectivo, por lo cual, resulta pertinente para resolver todos los casos pendientes de resolución judicial.

En este mismo sentido, se resalta que, la Corte Constitucional mediante las sentencias T-044 de 2022³⁷ y T-210 de 2022³⁸ sostuvo que la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado aplica a partir de su expedición, incluso a demandas promovidas con anterioridad a la fecha en que dictó el criterio unificado. Entre las razones invocadas, señaló que los efectos prospectivos del cambio en el precedente judicial deben ser declarados explícitamente en la providencia; situación que no ocurre en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dado que, la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena fue proferir un fallo unificado con efectos generales e inmediatos.

Así entonces, las consideraciones expuestas por el juzgado de instancia fueron pertinentes para la resolución del caso concreto, pues, el operador judicial no podía obviar el precedente sentado por el órgano de cierre de esta jurisdicción. Téngase en cuenta que, el fallo de unificación fue proferido el 29 de enero de 2020, mientras que la sentencia emitida por el Despacho de origen data del 18 de septiembre de 2020.

Además, es importante advertir que, mediante el auto de fecha 30 de enero de 2023³⁹, esta Corporación Judicial corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión. Por lo tanto, para esta época era de público conocimiento la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, tanto así que, dicha providencia fue difundida en el boletín de jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁰,

³⁵ “En sentencia T-210 del 10 de junio de 2022, en un caso de tutela promovido con ocasión de un fallo en el que se declaró la caducidad por daños derivados de una conducta de lesa humanidad, se concluyó que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional en las sentencias que dictaron en enero y agosto de 2020, respectivamente, habían dejado sentada su posición frente al tema, sin que para tal fin resultaran oponibles los pronunciamientos expedidos con anterioridad en un sentido distinto, pues a partir de la adopción del criterio de unificación era ese el vinculante y, por ende, era el precedente constitucional vigente.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 25000-23-36-000-2017-01405-01 (67.965), Sentencia del 10 de octubre de 2022).

³⁶ “46. Basados en la referida determinación, la Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, concluyó que la regla de caducidad de la reparación directa es aplicable a todas las demandas presentadas ante esta jurisdicción, incluidas las que versen sobre conductas constitutivas de delitos de lesa humanidad y salvo aquellas controversias en las que se presenten circunstancias particulares que ameriten recurrir a la excepción de inconstitucionalidad de que trata el artículo 4 de la Constitución Política.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, Rad. No. 20001-23-31-000-2012-00163-02 (55.845), Sentencia del 3 de febrero de 2023)

³⁷ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, Sentencia T-044 de 2022.

³⁸ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, Sentencia T-210 de 2022.

³⁹ Archivo 08 de la carpeta “02SegundaInstancia” del expediente electrónico.

⁴⁰ Consulta web: <https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/227/227.pdf>

así como en diferentes medios de comunicación⁴¹, pudiendo las partes pronunciarse frente a su aplicabilidad al presente asunto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que la parte actora dejó fenecer el plazo legal dispuesto por el legislador para hacer efectiva su pretensión indemnizatoria, sustentada en la ocurrencia del desplazamiento forzado del que fueron víctimas. Para sustentar esta posición, se tuvieron en cuenta los siguientes argumentos:

i) Los demandantes alegan haber sido víctimas de desplazamiento forzado en el año 2000, tal como se puede entrever en el líbello introductorio⁴². Sin embargo, en diferentes documentos que obran en el plenario, se observa que el desplazamiento forzado de las víctimas tuvo lugar el 1° de septiembre de 2002, según consta en el Registro Único de Víctimas (RUV)⁴³, así como en el interrogatorio de parte que rindió la señora Dubis Diaz Torres ante el juzgado de primera instancia. En virtud de lo anterior, se tendrá en cuenta el 1° de septiembre de 2002 como fecha en que ocurrió el hecho dañoso objeto de reclamo por la parte actora, por lo tanto, la caducidad debe empezarse a contar desde del momento en que las víctimas tuvieron conocimiento de la participación del Estado en la producción daño.

Así pues, la Sala considera que los demandantes tuvieron conocimiento del daño al momento de su ocurrencia. Al revisar la demanda, se infiere que los accionantes les endilga responsabilidad a las entidades demandadas, por cuanto, no previnieron la situación de desplazamiento de la que fueron víctimas, a pesar de tener conocimiento previo de la situación de orden público que aquejaba a la vereda La Burras, jurisdicción del municipio de El Carmen de Bolívar.

Como se puede observar, existe una confesión por parte del apoderado judicial de la parte demandante. A lo largo del proceso judicial, reconoció que sus poderdantes tuvieron discernimiento de la participación del Estado en la producción del daño a partir de su consumación, en la medida que, las entidades encargadas de velar por su protección -bajo su criterio- no emprendieron las medidas para prevenir la ocurrencia de su desplazamiento forzado. Sobre la validez de la confesión de apoderado judicial como medio de prueba, téngase en cuenta el artículo 193 del Código General del Proceso⁴⁴, así

⁴¹ Entre ellos, se destaca la nota de prensa de la revista *Ámbito Jurídico* de fecha 11 de febrero de 2020. Consulta: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/unifican-jurisprudencia-sobre-caducidad-de>

⁴² Folios 2-4 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁴³ Folios 75 y 113 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁴⁴ Código General del Proceso, artículo 193. CONFESIÓN POR APODERADO JUDICIAL. La confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

como la Sentencia C-551 de 2016⁴⁵, por medio de la cual, se declaró la constitucionalidad de esta norma.

Así entonces, puede concluirse que los demandantes tuvieron conocimiento de la participación del Estado en el hecho dañoso, desde el 1° de septiembre de 2002, por lo tanto, tenían hasta el 2 de septiembre de 2004 para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 21 de julio de 2015⁴⁶ y, a su vez, la demanda se radicó el 19 de enero de 2016⁴⁷. En este orden de ideas, se entiende que se dejaron vencer los plazos legales para acudir a este medio de control de reparación directa.

ii) Otro aspecto que se ha valorado para el estudio de la caducidad, son los eventos donde los demandantes demuestran haber estado en la imposibilidad material para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Al respecto, la Sala evidencia que existe una certificación expedida por la Brigada de Infantería de Marina No. 13 de la Armada Nacional⁴⁸, en la que se informa que la desarticulación de los grupos armado ilegales de las FARC, ELN y ERP se produjo entre los años de 2007 a 2009, cuando se realizaron las operaciones militares de "Alcatraz" y "Mariscal". Igualmente, precisó que, el día 14 de julio de 2005 se llevó a cabo la desmovilización del grupo ilegal de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

El documento en cuestión reviste de presunción de autenticidad, por cuanto, no fueron cuestionados respecto a su veracidad al momento de incorporarse al expediente judicial. Es decir, no se promovió la tacha de falsedad prevista en el artículo 269 del Código General del Proceso⁴⁹ a fin de desvirtuar su contenido, por lo cual, se encuentra acreditada la veracidad de las afirmaciones expuestas.

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.

⁴⁵ "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 [sic] 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 confesión." (Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia C-551 de 2016).

⁴⁶ Folios 12-13 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁴⁷ Folio 29 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁴⁸ Folios 38-39 del archivo 02 del expediente electrónico.

⁴⁹ Código General del Proceso, artículo 193. PROCEDENCIA DE LA TACHA DE FALSEDAD. La parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda, si se acompañó a esta, y en los demás casos, en el curso de la audiencia en que se ordene tenerlo como prueba.

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

En este punto, el apoderado de la parte actora cuestionó este documento en el recurso de apelación, a través de diferentes recortes de prensa que informaban las alteraciones en el orden público en la zona de los Montes de María. No obstante, estos medios de prueba fueron allegados extemporáneamente, según lo previsto en el artículo 212 del CPACA, el cual, dispone que las partes tiene oportunidad para aportar o solicitar pruebas en *“la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta”*. Planteado este escenario, se destaca que la demandante no puede prescindir de este plazo preclusivo para presentar las pruebas que pretende hacer valer.

Ahora bien, frente al restablecimiento del orden público para la contabilización de la caducidad, el Consejo de Estado ha señalado que, *“para contar la caducidad en materia de desplazamiento forzado no se requiere acreditar que, en efecto, los afectados hubiesen vuelto a su lugar de origen, sino que lo determinante es que se dieran las condiciones para que ello ocurriera, al margen de que los afectados hubiesen decidido hacerlo o no, o lo hubiesen hecho en épocas posteriores”*⁵⁰ [subrayas fuera de texto].

De esta manera, esta Colegiatura acoge las consideraciones del órgano de cierre y, en consecuencia, advierte que la situación de orden público en el municipio de El Carmen de Bolívar se reestableció desde el año de 2009. Por consiguiente, la parte demandante tenía hasta el 1º de enero de 2011 para promover la demanda. Sin embargo, la solicitud de conciliación prejudicial y la demanda se presentaron el 21 de julio de 2015⁵¹ y el 19 de enero de 2016⁵², respectivamente. Por lo anterior, es claro que se dejaron vencer los plazos previstos por el Legislador para pedir la indemnización por este hecho dañoso.

iii) Ahora bien, se encuentra comprobado que los demandantes se instalaron permanentemente en el municipio de Turbaco (Bolívar), por lo tanto, no es suficiente con alegar el continuo estado de inseguridad del municipio de El Carmen de Bolívar para inaplicar el término de caducidad.

En efecto, mediante sentencia de fecha 3 de febrero de 2023, el Alto Tribunal explicó que, *“ante una situación de desplazamiento forzado las personas perjudicadas pueden acceder a la administración de justicia en un lugar distinto al de la ocurrencia de los hechos, de ahí que no se encuentre razonable considerar que la simple situación de desplazamiento justifica la imposibilidad de acceso a la administración de justicia”*⁵³ [subrayas añadidas al texto].

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 05001-23-33-000-2020-00418-01 (67.891), Sentencia del 20 de mayo de 2022.

⁵¹ Folios 12-13 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁵² Folio 29 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Rad. No. 20001-23-31-000-2012-00163-02 (55.845), Sentencia del 3 de febrero de 2023.



A diferencia de otros derechos que únicamente pueden ser ejercido en sitios específicos y concretos (como la propiedad o el usufructo), la justicia “opera a nivel nacional y, por ende, es un derecho al que se puede acceder aun en situaciones irregulares como la de desplazamiento forzado”⁵⁴.

Lo expuesto guarda relevancia, dado que, el núcleo familiar de la señora Dubis María Díaz Torres, estableció su domicilio en el municipio de Turbaco, de acuerdo con lo manifestado en su interrogatorio de parte, así como la declaración que rindió ante la Agencia Presidencial para la Acción Social el pasado 18 de septiembre de 2008⁵⁵. De hecho, se destaca que el poder utilizados para promover la presente demanda fue conferidos en el municipio de Turbaco⁵⁶.

En este orden de ideas, era posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del nuevo lugar donde se radicaron definitivamente, ya que, el derecho al acceso a la administración de justicia puede ejercerse desde cualquier parte del país. Además, aun refiriendo alguna cuestión de orden económica, se recuerda que, para acudir a un proceso judicial puede hacerse uso del amparo de pobreza previsto en el artículo 151 del Código General del Proceso, conforme con lo establecido en la sentencia del 20 de mayo de 2022 emanada por el Consejo de Estado⁵⁷.

iv) Finalmente, cabe destacar que, en la Sentencia SU-254 de 2013, la Corte Constitucional dispuso en su parte resolutive lo siguiente: “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”⁵⁸.

Para esta Sala de Decisión, no debe utilizarse como referencia la ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013 para efectuar el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa. La sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado no indicó ninguna limitación en cuanto a la aplicación de este criterio jurisprudencial en el tiempo. En esa línea de

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. No. 81001-23-39-000-2018-00119-01(63147), Auto del 10 de febrero de 2021.

⁵⁵ Folios 114-116 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁵⁶ Folio 11 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁵⁷ “De igual manera se aclara que, si eventualmente los actores se hubiesen visto expuestos a una situación económica que les impidiera ejercer sus derechos, podían acudir al amparo de pobreza incluso antes de iniciar el proceso; sin embargo, dicha circunstancia no se alegó ni se encuentra prueba dentro del expediente, por cuanto los demandantes solo advirtieron dicha situación al formular el amparo de pobreza ante esta Corporación.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 05001-23-33-000-2020-00418-01 (67.891), Sentencia del 20 de mayo de 2022)

⁵⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Sentencia SU-254 de 2013.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

acción, debe considerarse que sus efectos son retrospectivos, es decir, las reglas definidas en la sentencia deben aplicarse a situaciones no consolidadas antes de su vigencia.

Esta posición jurídica fue defendida recientemente por la Corte Constitucional, en Sentencia T-044 de 2022, donde precisó que, “para los efectos del presente caso, el fallo de unificación [del Consejo de Estado] tiene efectos retrospectivos, al menos, por cuatro razones. Primero, porque darle efectos retroactivos a las sentencias de unificación es una práctica que está prima facie proscrita; segundo, porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regla general es que los cambios en el precedente judicial tienen efectos generales e inmediatos; tercero, debido a que, según la práctica jurisprudencial del Consejo de Estado, los efectos prospectivos del cambio en el precedente judicial deben ser declarados explícitamente en la respectiva providencia judicial; y, cuarto, porque, esa fue la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Sección Tercera”⁵⁹ [subrayas fuera de texto].

En igual sentido, el Consejo de Estado sostuvo esta misma tesis mediante providencias del 3 de febrero⁶⁰ y del 19 de julio de 2022⁶¹, explicando que, la interpretación adoptada en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 resultaba vinculante y obligatoria para los casos pendientes por resolver, por encima, incluso, de la posición adoptada en la Sentencia SU-254 de 2013.

Pero, si en gracia de discusión, se aceptara la tesis contraria, respecto al conteo de la caducidad desde la fecha de ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013, la conclusión sería la misma. La providencia en mención cobró ejecutoria a partir del 23 de mayo de 2013⁶², por ende, los demandantes tenían hasta el 24 de mayo de 2015 para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, Sentencia T-044 de 2022.

⁶⁰ “En el presente caso, aun cuando la accionante considere que el precedente jurisprudencial aplicable era la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, lo cierto es que para la fecha del último de los autos objetados, 9 de marzo de 2021, el criterio de obligatoria observancia respecto del conteo de la caducidad era el contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, en donde la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó los criterios en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias 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.” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. No. 11001-03-15-000-2021-07168-00, Sentencia del 3 de febrero de 2022).

⁶¹ “[...] Por ello, la manera de contabilización del término para formular la demanda descrita en la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional no es aplicable a este caso, pues esta controversia no trata estos asuntos.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Guillermo Sánchez Luque, Rad. No. 73001-23-33-000-2018-00198-01(66914), Sentencia del 19 de julio de 2022).

⁶² “4. En efecto, según lo señalado en la orden vigésimo sexta de la sentencia SU - 254 de 2013, así como en los autos 105 y 182 de 2014 la fecha de notificación de la sentencia señalada fue el 19 de mayo de 2013, estando además debidamente ejecutoriada.” (Corte Constitucional, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Auto 069 de 2016).

Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

Al interior del proceso, está ampliamente demostrado que los demandantes presentaron el 21 de julio de 2015⁶³ y el 19 de enero de 2016⁶⁴, la solicitud de conciliación prejudicial, y la demanda, respectivamente. De tal manera que, dejaron que operara la caducidad del medio de control en el presente asunto.

Por todos estos motivos, la Sala confirmará la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual, se declaró la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa.

6. Condena en costas en segunda instancia

El artículo 188 del CPACA señala, que la condena en costas debe liquidarse y ejecutarse conforme al Código de Procedimiento Civil (hoy, Código General del Proceso). A su vez, el artículo 365.1 del CGP estipuló que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, considera la Sala que en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, y debido a que en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional a esta población se les ha reconocido ser sujetos de especial protección, recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio pro homine y el artículo 4º Superior, para omitir la condena en costas en su contra, pues su imposición afectaría y agravaría aún más su situación y derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna y en especial se convertiría en barrera de acceso a la administración de justicia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas de segunda instancia.

⁶³ Folios 12-13 del archivo 01 del expediente electrónico.

⁶⁴ Folio 29 del archivo 01 del expediente electrónico.



Rad. 13001-33-33-001-2016-00008-01

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

ÓSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ