República de Colombia
Rama Judicial
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Sala de Decisión
Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Radicado N.°	:	81001 3333 002 2018 00496 01
Demandante	:	Uriel Barón Rojas
Demandados	:	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y Policía Nacional
Medio de control	:	Reparación Directa
Providencia	:	Auto que resuelve el recurso de apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra la decisión de primera instancia mediante la cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

ANTECEDENTES

1. La demanda. Uriel Barón Rojas presentó demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y Policía Nacional, en la que pretende que dichas entidades sean declaradas responsables de los perjuicios causados por el desplazamiento forzado del que fue víctima el 8 de febrero de 2003, fecha en la que el Bloque Vencedores de Arauca de las Autodefensas Unidas de Colombia, con anuencia de las entidades demandadas, perpetró una masacre en la Vereda Cravo Charo del Municipio de Tame, Departamento de Arauca.

2. La solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 29 de junio de 2018 (fl. 18), y la demanda se presentó el 3 de diciembre del mismo año (fls. 6, 20).

3. Trámite. La demanda fue presentada el 3 de diciembre de 2018 (fls. 6), y le fue asignada al Juzgado Segundo Administrativo de Arauca (fl. 20); Despacho Judicial que al momento de estudiar su admisión, adoptó la decisión apelada.

4. La providencia apelada. Mediante auto del 11 de febrero de 2019 (fls. 22-25), el Juzgado destacó que tratándose del conteo del término de caducidad para casos de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional en sentencia SU-254 de 2013 acogió la regla según la cual, el plazo para demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, debe aplicarse, pero el cómputo inicia desde la ejecutoria de esa providencia (23 de mayo de 2013), aun cuando el desplazamiento haya sido en años anteriores; e indicó que frente al mismo tema el Consejo de Estado ha decidido la inaplicación de la caducidad, cuando que se esté ante actos de lesa humanidad.

Enfatizó que en el caso concreto no se observa que el desplazamiento alegado sea de carácter forzado en los términos del Estatuto de Roma, ni sea un acto de lesa humanidad, en tanto

no se produjo en forma sistemática o generalizada contra la población civil; de ahí que no haya lugar a adoptar la postura del Consejo de Estado e inaplicar la caducidad del medio de control; por consiguiente, debía observarse el criterio fijado por la Corte Constitucional, y en tal tarea, concluyó que al haberse interpuesto la demanda el 3 de diciembre de 2018, era claro que transcurrieron más de 2 años después del 23 de mayo de 2013, siendo extemporánea, sin que el demandante adujera alguna circunstancia especial que le impidiera acudir en tiempo a la jurisdicción, motivo por el cual dispuso rechazar la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa.

5. El recurso de apelación. El demandante apeló oportunamente la decisión (fls. 27-32), aduciendo como fundamento algunas sentencias de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, a partir de las cuales aseveró que en este caso se está ante un delito de desplazamiento forzado, catalogado como de lesa humanidad, y que por tanto la acción penal es imprescriptible, aspecto que se extiende para los medios de control de la jurisdicción contenciosa administrativa, máxime cuando el Consejo de Estado lo ha sostenido así en algunas providencias.

Además, sostuvo que cuando el Juez Contencioso Administrativo no encuentre suficientes elementos de juicio con los que pueda tener certeza de la caducidad del medio de control, debe garantizar el acceso a la administración de justicia, y en consecuencia, permitir que se surta el debate jurídico y probatorio del caso, para que una vez recaudadas las pruebas necesarias, se pronuncie sobre la caducidad al momento del fallo.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico. Consiste en determinar si en el caso concreto ¿operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control?

2. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (artículos 153, 243.1 del CPACA) y se decide por la Sala (artículo 125 del CPACA), conforme lo establece el numeral 3 del artículo 244 del CPACA.

3. El instituto procesal de la caducidad. La caducidad es un fenómeno jurídico impeditivo del derecho de acción, que *« (…) está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina 'contra non volenten agere non currit prescriptio', es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la*

acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción[1]*».*

3.1. Caducidad del medio de control de reparación directa. De acuerdo con lo dispuesto en el literal i) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, el plazo para demandar en reparación directa es 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».*

Vale precisar que dicho término se suspende cuando, previo a demandar, se acude al trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial, conforme lo prevé el artículo 161.1 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. La Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-254 de 2013, en la que se analizó la caducidad de la acción judicial conocida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa con ocasión del desplazamiento forzado (en tanto 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:

> *«VIGÉSIMO CUARTO.- DETERMINAR que para efectos de la caducidad de futuros proceso 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 trascursos de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta».*

3.3. Por su parte, en materia de la caducidad fundada en el desplazamiento forzado, la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido pacífica, de tal forma que existen dos posturas que fueron expuestas en la sentencia del 26 de julio de 2018[2], así:

> *«5.1. Sea lo primero aclarar que el cómputo del término de caducidad en la acción de reparación directa cuando el daño que se alega se califica como un crimen de lesa humanidad no ha sido abordado de manera pacífica por la jurisprudencia del Consejo de Estado, si bien no se desconoce que la Subsección 'C' considera que la imprescriptibilidad de la acción penal de los crímenes de lesa humanidad debe ampliarse a la acción contenciosa administrativa, no se puede dejar de lado que la Subsección "A" ha sido enfática al insistir en la diferenciación que*

---

[1] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de mayo de 2009. MP. María Elena Giraldo Gómez.
[2] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de julio de 2018. MP. Jorge Octavio Ramírez. Exp. 11001-03-15-000-2018-00256-01(AC).

existe entre la figura de la prescriptibilidad de la acción penal y la caducidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5.1.1. En palabras de la Subsección "C" de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

"En este orden de ideas, si hoy por hoy la premisa aceptada en punto de la responsabilidad penal de individuos es la imprescriptibilidad por la ocurrencia de actos de lesa humanidad, admitiendo matizaciones de garantías liberales clásicas en esta materia, no habrían mayores complicaciones para que en sede de la jurisdicción contenciosa administrativa se predique similares consideraciones, dado que resultaría paradójico que se atribuya responsabilidad penal a un individuo que ha actuado en su condición (o prevalido de la misma) de agente del Estado y se guarde silencio respecto de la responsabilidad del Estado por las mismas circunstancias, siendo posible que ese agente haya empleado recursos logísticos, técnicos y humanos del Estado para llevar a cabo estos crímenes o, por el contrario, teniendo el deber normativo de actuar a fin de evitar un resultado lesivo éste se abstuvo de ejecutar tal acción.

Así pues, guardando coherencia con la anterior consideración cuando se demanda la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de actos de lesa humanidad, el principio de integración normativa debe ser aplicado sistemáticamente con el principio de derecho internacional público del ius cogens para concluir que en estos eventos la caducidad de la acción de reparación directa de manera única y excepcional no operaría, o se producirían efectos similares a la imprescriptibilidad que se afirma de la acción penal."[3]

5.1.2. Por su parte, la Subsección "A" de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se ha pronunciado sobre el asunto de la siguiente manera:

"Como bien se dijo, las normas transcritas declara la ***imprescriptibilidad*** *de los delitos calificados como de lesa humanidad y de guerra –Derecho Internacional Humanitario- para que se pueda adelantar la acción penal en contra de los presuntos autores, a fin de evitar graves violaciones a los derechos humanos y para garantizar que la acción investigativa del estado se lleve a cabo, pero no establecen la inoperancia de la caducidad de la acción contencioso administrativa, tendiente a que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.*

Sobre este punto, señala la Sala que se ha aludido de manera equivocada a "la imprescriptibilidad de la acción penal", cuando, a la luz de lo señalado expresamente en el Estatuto de Roma, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional y en la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, en realidad lo imprescriptible es el delito o el crimen de lesa humanidad y, como consecuencia de ello, el Estado conserva la potestad de investigarlo.

Así pues, no pueden confundirse la caducidad y la prescripción[4]*, pues son dos figuras muy diferentes: La caducidad es un fenómeno procesal, mientras que la prescripción es de carácter sustancial. La caducidad se refiere a la extinción de la acción, mientras que la prescripción a la del derecho –y en este caso del crimen de lesa humanidad-; la primera debe ser alegada, mientras que la caducidad opera ipso iure; la prescripción es renunciable, mientras que la caducidad no lo es, en ningún caso, y mientras que los términos de prescripción pueden ser*

---

[3] Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección 'C'. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicado 47671.
[4] Sobre este punto ver sentencia de la Corte Constitucional C- 574 del 14 de octubre de 1998, M.P.: Antonio Barrera Carbonell, Expediente: D-2026.

suspendidos o interrumpidos, los de caducidad no son susceptibles de suspensión, salvo lo consagrado de manera expresa en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001 y en el Decreto 1716 de 2009, frente al trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad[5"6].

De esta manera se deja claro que la Sección Tercera del Consejo de Estado no ha consolidado un criterio respecto del cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa frente a actos de lesa humanidad, por lo que no se puede imponer al juez acoger alguno de los criterios, sino que corresponderá al operador jurídico que conoce la causa determinar de manera razonada la tesis que aplicará».

3.4. El Tribunal Administrativo de Arauca, al analizar el tema de la caducidad del medio de control de reparación directa pretendida con ocasión del desplazamiento forzado, ha acogido la postura jurisprudencial de la Corte Constitucional (Sentencia SU-254 de 2013) y de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado -expuesta en el numeral 3.3. de estas consideraciones-.

En criterio de esta Corporación, contrario a lo que propone el apelante, resulta jurídicamente inviable extender la figura de la imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de desaparición forzada al medio de control de reparación directa, pues la primera *«tiene por objeto evitar que este tipo de conductas penales queden impunes ante la imposibilidad de establecer en determinado lapso la responsabilidad de los implicados*[7]*»,* mientras que en el segundo *«la procedencia de la condena patrimonial al Estado no está condicionada a la imposición de una sanción penal*[8]*»*, de ahí que sea factible la imposición de una condena por responsabilidad extracontractual del Estado, aun cuando no se haya determinado quiénes son los responsables del delito o incluso que éstos hayan sido absueltos.

Así, en providencia del 7 de marzo de 2019[9], en la que se estudió un caso similar al presente, estableció la Sala que conforme lo ha determinado el Consejo de Estado[10]: *«...el desplazamiento no constituye siempre una limitación para el ejercicio de sus derechos, en consideración a que los peticionarios podían otorgar poder y acudir oportunamente a la jurisdicción, con el fin de reclamar las pretensiones incoadas en esa demanda»*, y se concluyó que:

> *«De manera que aún en casos de desplazamiento forzado, delito de lesa humanidad, procede aplicar los términos de caducidad, ya normativos, ya jurisprudenciales, como también lo reconoce de manera expresa el Consejo de Estado (M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 13 de julio de 2016, rad. 25002341000201401297O1): "Así las cosas y dada la condición de víctimas de desplazamiento forzado de los aquí demandantes, se torna necesario contar el*

---

[5] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección 'A'. Sentencia del 11 de abril de 2012, M.P.: Mauricio Fajardo Gómez, Expediente: 20134.
[6] Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección 'A'. Auto del 13 de mayo de 2015. M.P. Hernán Andrade Rincón.
[7] CE. Secc III. Providencia del 19 de julio de 2017. MP. Marta Nubia Velásquez Rico.
[8] *Ibídem.*
[9] Tribunal Administrativo de Arauca, MP. Luis Norberto Cermeño. Exp. N.° 81001 3333 002 2018 00415 01.
[10] CE. Secc III. Sub. C. Sentencia del 27 de enero de 2016.MP. Jaime Orlando Santofimio.

término de caducidad a partir de la ejecutoría de la sentencia SU 254 del 24 de abril de 2013. Dicha Sentencia fue notificada el 19 de mayo de 2013, y por ende, quedó en firme el 22 de esos mismos mes y año…».

En suma, este Tribunal ha fijado que, si al momento de estudiar la admisión de la demanda se tiene certeza acerca de la fecha en que se dio el desplazamiento forzado, y si éste ocurrió antes del 23 de mayo de 2013[11], lo procedente es dar aplicación a la figura jurídica de la caducidad, con observancia de la excepción fijada por la Corte Constitucional en Sentencia SU-254 de 2013, en virtud de la cual el término para demandar empezó a contarse desde su ejecutoria.

4. Caso concreto. Uriel Barón Rojas, demandó en reparación directa a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y Policía Nacional, por el desplazamiento forzado de la Vereda Cravo Charo del Municipio de Tame, Departamento de Arauca.

Dentro del acervo probatorio aportado con la demanda, obran declaraciones extraproceso (fls. 10, 11) rendidas el 19 de julio de 2012 por Uriel Barón Rojas, Leonardo Iván Mora y Luz Dary Rincón Jaime; y certificaciones expedidas por los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la vereda Cravo Charo y del Barrio Sucre del Municipio de Tame (fls. 12-13), documentos que hacen constar que Uriel Barón Rojas residía en la vereda Cravo Charo hasta el 20 de mayo de 2004[12], fecha en que se produjo su desplazamiento forzado a causa del accionar del grupo paramilitar Bloque Vencedores del Arauca.

Además, a folio 14 obra la consulta al Registro Único de Víctimas de la UARIV -RUV que acreditan que Uriel Barón Rojas está inscrito por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ocurrido en el Municipio de Tame el 1 de mayo de 2009, data que se tomará como fecha del desplazamiento, por ser más favorable al demandante.

Por consiguiente, según el reporte del RUV, el demandante es considerado víctima del desplazamiento forzado ocurrido antes del 23 de mayo de 2013, razón por la cual –de acuerdo con el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, aquí expuestos- tenía oportunidad para demandar en reparación directa hasta el 23 de mayo de 2015, inclusive. Sin embargo, se advierte que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el 29 de junio de 2018 (fl. 18), y la demanda se presentó el 3 de diciembre de 2018 (fls. 6, 20), vale decir, cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

El análisis de los elementos de prueba brinda certeza acerca de la ocurrencia de la caducidad en el asunto bajo examen, lo que impone resolver sobre su configuración en este momento procesal, sin necesidad de diferir la decisión para una etapa posterior.

---

[11] La sentencia SU 254 de 2013, quedó ejecutoriada el 22 de mayo de 2013.
[12] La demanda indica que el desplazamiento forzado ocurrió el 8 de febrero de 2003; las declaraciones extrajuicio y certificaciones de las JAC que fue el 20 de mayo de 2004; y la certificación de la UARIV que el 1 de mayo de 2009.

De conformidad con lo anterior, la Sala atendiendo al problema jurídico planteado responde que el requisito de procedibilidad y la demanda de reparación directa fueron promovidas en forma extemporánea, cuando ya había operado la caducidad del medio de control, por lo tanto era procedente dar aplicación a lo previsto en el numeral primero del artículo 169 del CPACA, como lo hizo el *a quo* al rechazar la demanda. En consecuencia, se confirmará el auto de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca,

R E S U E L V E

PRIMERO. CONFIRMAR el auto del 11 de febrero de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, en el que se declaró la caducidad del medio de control de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. ORDENAR la devolución del expediente al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YENITZA MARIANA LÓREZ BLANCO
Magistrada

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado