



44.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
MAGISTRADA: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, cuatro (04) de octubre de dos mil diecinueve 2019

Referencia : 81001-3333-002-2018-00373-00
Medio de control : Reparación directa
Demandante : Salomón Velásquez León y otros
Demandado : Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y
Policía Nacional
Asunto: : Confirma caducidad del medio de control

De conformidad con el informe secretarial que antecede (fl. 43, c.ppal.), el Despacho pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión del Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa por desplazamiento forzado.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El 5 de octubre de 2018, Salomón Velásquez León y Ana Mery Merchán Patiño incoaron demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y Policía Nacional por la masacre perpetrada por las Autodefensas Unidas de Colombia-Bloque Vencedores de Arauca el 8 de febrero de 2003 en la vereda Cravo Charo del municipio de Tame, Arauca, según lo dicho por los demandantes, con la anuencia de miembros de la Policía y el Ejército Nacional, lo que produjo el desplazamiento forzado de su lugar de habitación el 20 de mayo de 2004.

2. La providencia recurrida

El 4 de diciembre de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca en el estudio de admisión de la demanda, encontró que la demanda se había presentado fuera de la oportunidad legal, es decir, superó los dos (2) años otorgados por el artículo 164 del CPACA para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a reclamar los perjuicios ocasionados a causa de la acción u omisión del Estado, declarando así la caducidad del medio de control.

A continuación se resumen los motivos aludidos por el juez de primera instancia:

(...) resulta aplicable al presente caso la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, en el sentido que los demandantes disponían del término de 2 años a partir de la ejecutoria de esa providencia -23 de mayo de 2013- para impetrar la presente demanda, teniendo en cuenta además que, no se señaló en la demanda ninguna circunstancia que les impidiera acudir a la

administración de justicia a partir del año 2003, es decir, aproximadamente 9 años después de ocurrido el desplazamiento, y por el contrario, acudió la parte actora más de 14 años después de ese hecho e incluso 5 años después de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013.

Por consiguiente, la demanda al ser presentada el 5 de octubre de 2018, es claro que transcurrieron más de 2 años después de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013, sin que la solicitud de conciliación extrajudicial haya suspendido el término de caducidad, en atención a que fue radicada el 29 de junio de 2019, esto es, también por fuera de los 2 años referidos, razón por la cual se erige como decisión adoptar el rechazo de la demanda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 169 num. 1 del CPACA.

3. El recurso de apelación

El demandante recurrió el auto que rechazó la demanda por caducidad fundamentando que el delito de desplazamiento forzado al que había sido sometido una vez cometida la masacre por las Autodefensas Unidas de Colombia se encontraba exento del juicio de caducidad, por tratarse de un delito de lesa humanidad.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 153¹ y 243² numeral 3 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer de la apelación del auto que declaró la caducidad del medio de control proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca.

Igualmente, atendiendo a la naturaleza de la decisión de primera instancia -que puso fin al proceso por caducidad- en esta instancia se tramitará como un asunto de Sala de conformidad con el artículo 125³ del CPACA.

¹ **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

² **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

3. El que ponga fin al proceso.

³ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si hay lugar a revocar, confirmar o modificar la decisión de primera instancia mediante la cual se declaró la caducidad del medio de control incoado por Salomón Velásquez León y que, en consecuencia, pone fin al proceso.

3. Imprescriptibilidad de delitos considerados de lesa humanidad: diferencia e incidencia en la caducidad de los medios de control de reparación de perjuicios

Revisados los argumentos esbozados por el demandante tanto en el escrito de la demanda como en el recurso de apelación, para la Sala resulta importante hacer algunas precisiones sobre la imprescriptibilidad de la acción penal y la relación de esa figura con la caducidad de los medios de control ordinarios, en el caso particular con la reparación directa.

A modo de contexto, lo primero es indicar que los jueces encargados de administrar justicia en Colombia, en materia de daños, deben revisar el cumplimiento -por parte del Estado- de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos no solamente con fundamento en el derecho y legislación nacional sino también internacional⁴, lo cual se conoce como control de convencionalidad que no es más que el deber de todo juez nacional de efectuar un análisis de compatibilidad entre la normatividad interna que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵.

Además, el control de convencionalidad proporciona al juez de daños una herramienta que le permite, a partir de normas supralegislativas, identificar obligaciones vinculantes a cargo del Estado y fundar su responsabilidad cuando se produzca un daño antijurídico derivado del incumplimiento del estándar internacional⁶

Así, en el ejercicio del control de convencionalidad, el Consejo de Estado⁷ ha indicado en varias oportunidades que la acción judicial en asuntos relacionados con crímenes de lesa humanidad no caduca y, por lo tanto, las demandas donde se reclama la reparación de perjuicios por este tipo de delitos deben ser admitidas, con independencia de los términos que consagra el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 para interponer la demanda. Al respecto, se ha dicho lo siguiente⁸:

Presupuestos para declarar que no ha operado la caducidad en el caso concreto. Cabe hacer una precisión fundamental: cuando se estudia la ocurrencia de hechos constitutivos de un daño antijurídico derivado de una conducta de lesa humanidad, es necesario verificar que en la demanda se haya afirmado que este ha sido cometido y en él ha participado o se ha producido como consecuencia de la acción u omisión de un agente estatal,

⁴ *Ibidem*.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2014, exp. n.º 35413, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de septiembre de 2013, exp. n.º 45092, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁸ *Ibidem*.

o directamente del Estado, para que pueda considerar que no operó el fenómeno de la caducidad, cuyo contenido normativo (...) encuentra proyección al interpretarlo sistemáticamente con los artículos 2, 29 y 93 de la Carta Política, los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la regla de universalidad del derecho internacional público de las normas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (específicamente la aplicación universal del principio de imprescriptibilidad a tenor del considerando final de la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad de 1968/198), los principios del ius cogens y de humanidad del derecho internacional público (que hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional⁹ ha manifestado, citando la jurisprudencia del Consejo de Estado, que la caducidad del medio de control no puede tener el mismo tratamiento en los delitos de lesa humanidad que en otros casos donde no estén involucradas graves violaciones de derechos humanos, pues su connotación es distinta y merece de un trato especial en razón al interés superior que asiste en este tipo de situaciones. Al respecto, dijo la Corte¹⁰:

Si bien el instituto de la caducidad dentro de la acción de reparación directa es válido y tiene sustento constitucional, en el presente caso se constituye en una barrera para el acceso a la administración de justicia de las víctimas del conflicto armado haciendo nugatorio la defensa de sus derechos y agravando aún más su condición de víctimas.

En consecuencia, la Sala considera que dar aplicación al artículo 164 del CPACA, relativo a la caducidad de la acción de reparación directa sin tener en consideración las circunstancias fácticas que dieron origen a las demandas y, por el contrario, darle prevalencia a la formalidad procesal, desconoce totalmente lo establecido por los instrumentos internacionales integrados al ordenamiento interno mediante el bloque de constitucionalidad a través del artículo 93 Superior, así como los instrumentos normativos de interpretación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, además de los artículos de la Constitución Política de 1991, referentes a la dignidad humana, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

El Estatuto de Roma constituye el referente actual en materia internacional de los crímenes de lesa humanidad y el mismo consagra en su artículo 29 que los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional no prescriben, disposición que fue analizada y declarada de conformidad con la Constitución por la Corte Constitucional al efectuar el control de constitucionalidad de la Ley 742 del 2002, aprobatoria del Estatuto de Roma¹¹.

⁹ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, sentencia T-352 de 2016, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Ese mismo juicio de constitucionalidad sobre el artículo 29 del Estatuto de Roma, el cual fijó la regla de imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra y crimen de agresión, se determinó que esa regla solamente se refería al ámbito de competencia de la Corte Penal Internacional como órgano complementario, más no a la prescripción de la acción penal en el derecho interno, lo cual es un tratamiento expresamente autorizado a partir del Acto Legislativo 02 de 2001 y que opera exclusivamente dentro del ámbito regulado por dicho Estatuto, por lo cual declaró la exequibilidad de la norma.

Así las cosas, el artículo 29 del Estatuto de Roma no hace parte del bloque de constitucionalidad y no puede establecerse a partir del mismo un principio de no caducidad del medio de control en materia de lo contencioso administrativo.

Hechas esas consideraciones, se recalca que **la imprescriptibilidad de la acción procesal** relacionada con conductas generadoras de graves violaciones de derechos humanos **se ha aplicado principalmente en materia penal para juzgar la responsabilidad del agente** que cometió la conducta generadora del daño, **la cual es distinta al juicio de responsabilidad patrimonial del Estado por acción u omisión**¹².

Ahora bien, cuando se afirma de manera razonada y fundamentada sobre la existencia de hechos que pueden ser calificados objetivamente como crímenes de lesa humanidad, es preciso aplicar un tratamiento de excepción a la caducidad del medio de control de reparación de las víctimas, en orden a brindar las mayores garantías posibles de acceso a la administración de justicia interna y en aplicación de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Este tratamiento excepcional solo se justifica en aquellos casos en los cuales existen razones válidas y suficientes para estimar que presuntamente se trata de crímenes de lesa humanidad, en donde el juez está obligado a velar con celo riguroso la efectividad de las garantías constitucionales y convencionales.

De igual forma, para el conteo del término de caducidad siempre debe acudir al caso concreto y observar sus particularidades, y en tal sentido se ha dispuesto que en eventos como los del desplazamiento forzado el término para intentar la acción inicia a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo, esto por considerar que se trata de daños de carácter continuado¹³.

Ahora, las excepciones al conteo del término de caducidad relativas a la desaparición forzada y al desplazamiento forzado no constituyen por si solas crímenes de lesa humanidad, pues para la configuración de estos crímenes se requieren elementos adicionales a la ocurrencia del delito¹⁴.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección, sentencia del 17 de septiembre de 2013, exp. n.º 45092, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 26 de 26 de julio de 2011, Expediente 41037, C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Como se ha explicado, para la configuración de los delitos de lesa humanidad se requiere: i) que exista un ataque generalizado o sistemático, ii) que dicho ataque dirigido contra la

4. Sentencia de unificación C-254 de 2014

Un último elemento adicional a tener en cuenta antes de pasar a estudiar el caso concreto, es la sentencia de unificación proferida por la Corte Constitucional, en la cual 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) y 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 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”.

Una vez expuestos todos los criterios a evaluar, la Sala pasa a analizar el caso concreto para determinar si los hechos que sirven de fundamento de la presente demanda se encuentran cobijados por la excepción de la figura de la caducidad.

5. Caso concreto

En el presente asunto, las pretensiones elevadas por la parte accionante apuntan a que esta jurisdicción condene a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía y Ejército Nacional al reconocimiento y pago de perjuicios causados por el desplazamiento forzado del señor Salomón Velásquez León, a raíz de la masacre perpetrada por el Bloque Vencedores de Arauca en la Vereda Corocito del municipio de Tame.

En primer lugar, los elementos constitutivos de delitos de lesa humanidad podrían estar presentes en la aludida masacre, sin embargo el delito de desplazamiento forzado, en los términos expuestos por los demandantes, no sigue la misma suerte, por lo tanto este no constituye un argumento válido para dirimir la controversia.

Por otro lado, tampoco es claro que la salida de los demandantes de su lugar de habitación en la Vereda Corocito se haya producido a causa de la masacre de Cravo Charo, pues el desplazamiento forzado se produjo año y medio

población civil, iii) que implique la comisión de actos inhumanos –asesinato, exterminio, esclavitud, traslado forzoso de población, entre otros-, iv) conocimiento de que se trata de un ataque sistemático o generalizado contra una población civil; v) para los actos de persecución solamente, se ha de tomar en cuenta los fundamentos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género; vi) el contexto dentro del cual puede ocurrir un crimen de lesa humanidad puede ser en tiempos de paz, de guerra internacional o de conflicto interno.

después sin que se evidencien elementos que relacionen un hecho con otro. Adicionalmente, transcurrieron más de 15 años entre el supuesto hecho generador del daño y la interposición de la demanda. Así se evidencia de los fundamentos fácticos de la demanda que se relacionan a continuación:

- i) La masacre se produjo el 8 de febrero de 2003 en la vereda Cravo Charo del municipio de Tame, a manos del grupo paramilitar "Bloque Vencedores de Arauca".
- ii) El 20 de mayo de 2004, los demandantes abandonaron su lugar de habitación, según su dicho, por la incursión del mencionado grupo al margen de la ley en ese territorio con destino al barrio San Antonio del municipio de Tame. Para el efecto se allegaron dos certificaciones visibles a folio 12 y 13 del cuaderno 1.
- iii) El 2 de octubre de 2012, se acercó a las instalaciones de la Unidad Nacional de Justicia y Paz el señor Salomón Velásquez León para que le fuera reconocida su condición de víctima del grupo paramilitar "Bloque Vencedores de Arauca" (fl. 14).
- iv) El 29 de junio de 2018, se convocó a las demandadas a conciliación extrajudicial, la cual se declaró fallida.

Así las cosas y de conformidad con lo expuesto en el acápite anterior, la Sala no desconoce la ocurrencia de la masacre en la vereda Corocito en Tame, Arauca, ni la connotación de lesa humanidad del delito de desplazamiento forzado, como tampoco los eventos en los que los medios de defensa judicial están desprovistos del término de caducidad, pues ninguno de esos puntos supone discusión alguna.

Sin embargo, tal como se ha manifestado en repetidas oportunidades al interior de esta Corporación¹⁵ y en aplicación a lo establecido por el Consejo de Estado "(...) 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"¹⁶.

Con lo anterior se pretende recalcar que el uso de medios judiciales de defensa siempre estará sujeto a unas reglas jurídico procesales y condicionado a unos tiempos razonables, en este caso la Sala considera que más de 15 años sin activar el aparato judicial y sin probar o, a lo sumo, manifestar los motivos que hubieren imposibilitado el ejercicio oportuno del medio de control, no permite aplicar un tratamiento diferencial en términos de caducidad tales como los principios *pro actione* y *pro damato*.

¹⁵ Tribunal Administrativo de Arauca, M.P. Luis Norberto Cermeño. Exp. N.º 81001 3333 002 2018 00415 01, M.P. Yenitza Mariana López Blanco, Exp. 81001 3333 002 2018 00490 01, entre otros.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 27 de enero de 2016, M.P. Jaime Orlando Santofimio.

FL 47
4.46.2m
4 OCT 2019
R. 2

Radicado: 81001-3333-002-2018-00373-01
Demandante: Salomón Velásquez Vásquez
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército y Policía Nacional

Página 8 de 8

Así las cosas, la Sala acude nuevamente a los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional para establecer el momento en que debió presentarse la demanda de reparación directa, teniendo como cierta la condición de víctima de los demandantes:

"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. 2500234100020140129701): "Así las cosas y dada la condición de víctimas de desplazamiento forzado de los aquí demandantes, se torna necesario contar el término de caducidad a partir de la ejecutoria 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 conclusión, la demanda se ha debido presentar, a más tardar, el 19 de mayo de 2015 teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron con antelación a la sentencia de unificación de la Corte Constitucional; sin embargo, los demandantes esperaron hasta el 5 de octubre de 2018 para elevar sus pretensiones resarcitorias ante la administración de justicia, con el argumento de que el desplazamiento forzado es un hecho que constituye un delito de lesa humanidad porque ocurrió en el marco del conflicto armado interno. Incluso, la solicitud de conciliación también fue presentada cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca el 4 de diciembre de 2018, mediante la cual rechazó la demanda, de conformidad con la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución del expediente al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial "Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada