



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 33 33 008 2019 00002 01  
Demandante: JHON FREDY GARCÍA LUNA Y OTROS  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN Y OTROS  
Medio de C: PROTECCIÓN A DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS-SEGUNDA INSTANCIA

Remite expediente

Llega al Despacho el presente asunto, para conocer en consulta la sanción impuesta por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán a la señora ministra de Cultura y al alcalde de esta ciudad, por incumplimiento a la sentencia del 28 de junio de 2019 confirmada mediante providencia del 23 de abril de 2020.

Revisado el expediente, se encuentra que es la **segunda vez** que llega el asunto al Tribunal Administrativo del Cauca<sup>1</sup>. Habiéndose conocido en oportunidad anterior por el magistrado Carlos Leonel Buitrago Chávez.

Por lo anterior, se debió asignar al mismo Magistrado el presente asunto, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 1265 de 1970 art. 19 num. 3., debiendo ordenarse su remisión inmediata al competente para su sustanciación.

En consecuencia, se DISPONE:

PRIMERO: REMÍTASE el presente expediente **2019-00002-01** al Despacho del H. magistrado CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ, conforme con lo establecido por el numeral 3º del artículo 19 del Decreto 1265 de 1970, para lo de su competencia.

SEGUNDO: Por Secretaría General, háganse los ajustes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

El Magistrado,  
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

**Firmado Por:**

---

<sup>1</sup> Consultado el Sistema Justicia Siglo XXI

Expediente 19001-33-31-007-2015-00106-08  
Actor ALBERTO HERNEY BELALCÁZAR  
Demandado NUEVA EPS  
Medio de control INCIDENTE DE DESACATO (CONSULTA).

**David Fernando Ramirez Fajardo**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**1ba231100fc538eb5af8d912753bce1587543aee7cec2d02d0ccb2dd00e0899f**

Documento generado en 16/03/2022 11:58:56 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001-33-33-007-2015-00210-01  
Actor: LUCY ELCIRA GUZMÁN VALENCIA  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO.- SEGUNDA INSTANCIA

Auto Interlocutorio N° 114

El apoderado de la parte actora, presenta recurso de apelación y en subsidio súplica contra el Auto Interlocutorio N° 088 del 1 de marzo de 2022, que rechazó por extemporánea la solicitud de adición de la Sentencia N° 043 del 22 de abril de 2021.

De conformidad con lo establecido en el artículo 243<sup>a</sup>, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2080 de 2021, numeral 12, el auto que niegue la solicitud de aclaración o adición, no es pasible de recursos ordinarios.

En este caso, el rechazo dispuesto por la Sala de Decisión en virtud de la extemporaneidad de la solicitud de adición, en efectos prácticos, se traduce en una negativa a la petición elevada, por lo que deben declararse improcedentes los recursos interpuestos contra esta decisión.

Por lo expuesto, se DISPONE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el recurso de apelación y en subsidio de súplica, interpuesto por la parte actora, contra el Auto Interlocutorio N° 088 del 1 de marzo de 2022, por lo expuesto.

SEGUNDO: Devolver al Despacho de Origen el presente proceso, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

El Magistrado,

DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

**Firmado Por:**

**David Fernando Ramirez Fajardo**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División De Sistemas De Ingenieria**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**aae16e81cc59b189128a1c8fe06afc71d5bf8f579d2ea8226160c520493b3926**

Documento generado en 16/03/2022 11:59:27 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, quince (15) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: **19001-33-33-007-2020-00038-01**  
Actor: **NORVEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**  
Demandado: **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA C.R.C.**  
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO**

Auto Interlocutorio No. 115

Resuelve recurso de apelación

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, frente al Auto Interlocutorio No. 225 de 8 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, dentro del proceso de referencia, por medio de la cual decidió rechazar la demanda por no corregirla dentro de la oportunidad legalmente establecida.

## **I.- ANTECEDENTES.**

### **1.1. La demanda<sup>1</sup>**

El señor Norbey Martín Muñoz Orozco, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, contra la Corporación Autónoma Regional Del Cauca – C.R.C, para que se declare la nulidad de la Resolución 00683 del 23 de abril del 2019, por medio del cual se impuso una sanción ambiental al demandante y el oficio AOJ-19163- 2019, de fecha 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se da respuesta a una solicitud de aclaración de la sanción ambiental.

### **1.2. Providencia apelada<sup>2</sup>**

Mediante Auto Interlocutorio No. 225 de 8 de febrero de 2021, el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán decidió rechazar la demanda, dentro del proceso de referencia.

Como sustento de su decisión, señaló que mediante Auto Interlocutorio No 1870 de 18 de diciembre de 2020, el despacho adecuó el trámite de la demanda presentada como nulidad al de nulidad y restablecimiento del derecho, y a su vez, la inadmitió y ordenó su corrección, debido a que no se aportó la constancia expedida por la Procuraduría

---

<sup>1</sup> Expediente digital, Archivo "01CuadernoPrincipal"

<sup>2</sup> Expediente digital, Archivo "05Auto N°225RechazaNoCorrige2020-038NorbeyMartinMuñoz-CRC"

General de la Nación, que acredite el agotamiento del trámite de conciliación extrajudicial, auto que no fue objeto de recurso alguno.

Mediante correo se allegó al Despacho el escrito de subsanación, indicando que el requerimiento no es procedente ya que se está solicitando como pretensión principal declarar la nulidad de los actos administrativos, Oficio AOJ-19163-2019 de fecha 18 de septiembre de 2019 y Resolución 00683 del 23 de abril de 2019, las cuales imponen una sanción en contra de la parte actora y ello conlleva a que no haya un restablecimiento de derecho, por lo cual considera que no debe agotar el requisito de procedibilidad.

Por lo cual dispuso el despacho que, como el auto que adecuó el medio de control y ordenó corregir la demanda quedó en firme, sin que se interpusiera recurso alguno, le correspondía a la parte actora, acatar la orden de corrección en el término establecido en la ley; corrección que no fue realizada al no acreditarse el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en el trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Por lo anterior procedió el Despacho a rechazar la demanda, al no haberse corregido en los términos del Auto Interlocutorio No 1870 de 18 de diciembre de 2020.

### **1.3. Recurso de apelación<sup>3</sup>**

La parte actora presenta recurso de apelación contra el Auto Interlocutorio No. 225 de 8 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, en donde hace un recuento de las actuaciones surtidas por el Juzgado.

Manifiesta que de acuerdo al artículo 137 del CPACA, a través del medio de control de nulidad simple cualquier persona puede demandar actos administrativos de carácter general o excepcionalmente de carácter particular cuando no se persiga restablecimiento alguno de derechos.

A su vez menciona que cualquier persona puede incoar este medio de control y se diferencia de los demás por no tener término de caducidad, y que la declaración de nulidad de este medio de control, no implica ninguna indemnización o restablecimiento del derecho.

Por lo cual considera que la *a quo* hace una interpretación errónea del caso concreto porque, según lo expuesto en la demanda, no se pretende el restablecimiento del derecho, sino la simple nulidad de los actos administrativos demandados, los cuales impusieron una medida preventiva por parte de la C.R.C., en el transcurso de un proceso sancionatorio ambiental, y en consecuencia, solo se pretende su nulidad, mas no un restablecimiento del derecho.

También hace alusión a que en nada hubiere servido la interposición de un recurso en contra de la decisión que inadmitió la demanda, ya que, en el escrito de subsanación se solicitó que la *a quo* reconsiderara la decisión, y se plantearon varios supuestos para garantizar el acceso a la administración de justicia del accionante, situaciones que no se tuvieron en cuenta por parte del Juzgado.

---

<sup>3</sup> Expediente digital, Archivo "06RecursoApelacion"

Por último, respecto de la medida cautelar solicitada considera que es de vital importancia dado que, la C.R.C. aún sigue desplegando actos que atentan contra los derechos de los accionantes y es necesaria la suspensión de dichos actos administrativos, entre tanto, se logra el debate probatorio para declarar la nulidad de los mismos, y poder con esa decisión que la C.R.C. tome las decisiones que en Derecho corresponden dentro del procedimiento sancionatorio ambiental que son la génesis de esos actos administrativos.

Por lo cual solicita que se revoque el Auto que rechazó la demanda y se ordene la admisión del proceso.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 243 numeral 1 del CPACA, el auto que rechace la demanda o su reforma será susceptible del recurso de apelación, y de conformidad con el artículo 125 numeral 2, literal g, del CPACA, le corresponde a la Sala de decisión del Tribunal Administrativo del Cauca, resolver el asunto.

### 2.2. Caso concreto

El Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, mediante Auto Interlocutorio No. 225 de 8 de febrero de 2021, decidió rechazar la demanda, al no haberse corregido según lo ordenado en el Auto Interlocutorio 1870 de 18 de diciembre de 2020, debido a que, al adecuar el medio de control de nulidad por el de nulidad y restablecimiento del derecho, no se aportó la constancia expedida por la Procuraduría General de la Nación, que acredite el agotamiento del trámite de conciliación extrajudicial.

Por su parte el actor interpuso recurso de apelación, manifestando que la *a quo* hace una interpretación errónea del caso concreto, ya que no se pretende el restablecimiento del derecho, sino la simple nulidad de los actos administrativos demandados, los cuales impusieron una medida preventiva por parte de la C.R.C.

Ahora bien, es importante hacer un análisis de la naturaleza del acto administrativo, que define el tipo de medio de control que ha de aplicarse, por lo que el Consejo de Estado ha manifestado que<sup>4</sup>:

*En principio, la naturaleza del acto es la que define el tipo de acción que habrá de ejercerse. Por ejemplo, si se trata de un acto administrativo particular la acción apropiada sería la de nulidad y restablecimiento. A contrario sensu, si el acto es de carácter general la acción de simple nulidad sería adecuada para cuestionar la legalidad del acto.*

*Sin embargo, esta corporación, en aplicación de la teoría de móviles y finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando “la situación de carácter individual a que se refiere el*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, Radicación número: 13001-23-31-000-2003-01707-01(17309), M.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Actor: Atunes de Colombia S.A. en liquidación obligatoria, Demandado: Dian – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

*acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad<sup>5</sup>”.*

*En dichos casos, se permite demandar en acción de simple nulidad los actos de contenido particular que comporten un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenazan el orden público, social o económico del país.*

*Es decir, la acción de nulidad contra actos particulares procede si el objeto de la acción es preservar únicamente la legalidad y la integridad del orden jurídico. Desde luego, en esos casos, el fallo solamente producirá el efecto buscado por el actor. Esto es, la restauración del orden jurídico en abstracto, y nunca podrá producir el restablecimiento automático del derecho subjetivo.*

*Por el contrario, si el interés perseguido con la acción de simple nulidad es el de obtener el restablecimiento de un derecho subjetivo, la demanda sólo podrá ser admitida cuando sea presentada dentro del término de caducidad y por la persona legitimada para ello.*

Así mismo, en similar pronunciamiento, estableció que<sup>6</sup>:

*Ahora bien, con la promulgación de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”, el legislador incorporó a nivel normativo la teoría de los móviles y finalidades que, como se analizó anteriormente, tuvo su origen a nivel jurisprudencial.*

*El artículo 137 ibídem regula el medio de control de simple nulidad, el cual procede contra los actos de carácter general; no obstante, el inciso tercero de la norma establece que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad simple de actos de contenido particular en los siguientes casos: i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere un restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; ii) cuando se trate de recuperar bienes de uso público; iii) cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y iv) cuando la ley lo consagre expresamente.*

*Adicionalmente, el parágrafo de esa misma disposición determina expresamente que si de la demanda de simple nulidad “se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”, esto es, bajo la égida del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Por su parte, el artículo 138 ibídem contiene la regla inversa, en tanto que regula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual procederá para pedir la nulidad de actos de contenido particular –expresos o fictos– y que se restablezca el derecho lesionado; sin embargo, es posible excepcionalmente que este medio de control se ejerza en contra de actos de contenido general y abstracto, cuando estos afecten o vulneren un derecho subjetivo, pero en este evento la demanda deberá interponerse dentro del término de caducidad de cuatro meses.*

*Como se advierte, la finalidad de la teoría de los móviles y finalidades hace parte del ordenamiento procesal vigente, de allí que no pueda afirmarse, sin ambages, que el medio de control de nulidad simple está únicamente asociado a cuestionar la legalidad*

---

<sup>5</sup> Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández, posición reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola. (Cita de cita)

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00097-00(61964), M.P: María Adriana Marín, Actor: Julián Andrés Pimiento Echeverri Demandado: Agencia Nacional De Tierras

*de actos administrativos de contenido general o, a la inversa, que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solo procede contra actos administrativos particulares y concretos.*

Por lo anterior es claro que, al invocar tales medios de control, ya sea el de nulidad simple o el de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe tener en cuenta la finalidad que se persigue con cada uno de ellos, ya que cuando se busca la nulidad simple de un acto administrativo, su objetivo es la restauración del orden jurídico en abstracto, y nunca podrá producir el restablecimiento automático del derecho subjetivo, a contrario sensu, el propósito de invocar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es obtener el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Ahora bien, remitiéndonos al caso concreto, la parte actora aduce que el medio de control a invocar era el de nulidad simple, ya que la finalidad de la acción es simplemente declarar nulos los actos administrativos que impusieron una medida preventiva dentro del proceso sancionatorio ambiental adelantado por la C.R.C., y no busca el restablecimiento de un derecho; sin embargo, de acuerdo con los lineamientos antes expuestos, los actos administrativos demandados, contienen una decisión de carácter particular y concreto, que solo vincula los intereses de los sujetos, y su declaratoria de nulidad no conllevaría al restablecimiento del orden jurídico en abstracto.

La finalidad de invocar el medio de control de nulidad simple contra actos administrativos de carácter particular, comporta un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenazan el orden público, social o económico del país, y en el presente caso, no se presenta tal vulneración.

La vulneración que atañe el accionado se da en virtud de la imposición de una medida preventiva dentro del proceso sancionatorio ambiental que adelanta la C.R.C, por lo que, al momento de declararse la nulidad de dichos actos, conllevaría al restablecimiento automático del derecho del accionado, al no imponerle las cargas establecidas dentro de la Resolución 00683 del 23 de abril de 2019.

Bajo los anteriores expuestos, considera la Sala que acertó la *a quo* al adecuar el medio de control por el de nulidad y restablecimiento del derecho, e inadmitir la demanda por la falta de acreditación de agotar el requisito de procedibilidad, consistente en el trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, en el escrito de subsanación la parte actora se limitó a mencionar que el medio de control invocado era el de simple nulidad, por lo que no debía agotar tal requisito de procedibilidad; sin embargo tal como se mencionó en las anteriores consideraciones, no era el medio adecuado para demandar los actos administrativos, ya que de ellos se desprende el restablecimiento automático del derecho del accionante, por lo cual, acertadamente la *a quo* decidió rechazar la demanda incoada por el actor, en los términos del artículo 169 del CPACA.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

Expediente: 19001-33-33-007-2020-00038-01  
Actor: NORVEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO  
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA C.R.C.  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

La conciliación extrajudicial es un requisito de vital importancia a la hora de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, para invocar el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, según los parámetros del artículo 161 del CPACA.

**“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...)”

Por lo anterior, se evidencia que el accionante el escrito de impugnación, no subsanó la demanda, al no acreditar que se había cumplido con el requisito de procedibilidad, exigido por la ley.

Así las cosas, es evidente que la *a quo* correctamente rechazó la demanda instaurada por el actor, debido al incumplimiento de la corrección de la misma, por lo cual esta Sala confirmará la decisión proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Por lo anterior, **SE DISPONE:**

PRIMERO. CONFIRMAR el Auto Interlocutorio No. 225 de 8 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, dentro del proceso de referencia, que rechazó la demanda por no corregirse dentro dentro de la oportunidad legalmente establecida.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

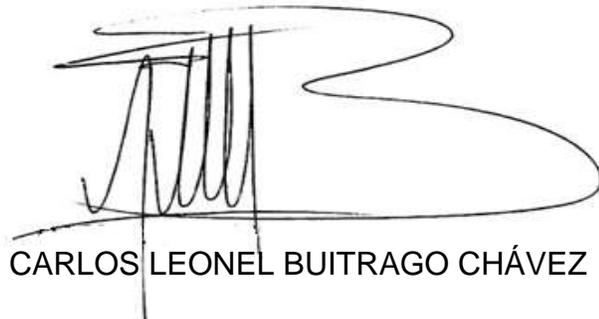
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados

  
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

**Firmado Por:**

Expediente: 19001-33-33-007-2020-00038-01  
Actor: NORVEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO  
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA C.R.C.  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

**David Fernando Ramirez Fajardo  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División De Sistemas De Ingenieria  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**8cc6e9ab8986285c4d3f950ba4a69f0084b0c24fc04b449f284067722d7e9f29**

Documento generado en 16/03/2022 02:39:50 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, quince de marzo de dos mil veintidós.

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Expediente: 2017-00360  
Demandante: Henry Aponza Minay y otros  
Demandado: La Nación – Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional  
Medio de Control: Reparación directa

Auto Interlocutorio N°173.

Decídese el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto 903 del 1° de diciembre de 2020, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, que declaró probada la excepción de caducidad.

#### ANTECEDENTES

1. En la anotada providencia, se declaró probada la caducidad, según los argumentos que se expresarán en la parte motiva.
2. Contra ella la parte demandante propuso la alzada, cuyos fundamentos de hecho y de derecho serán determinados en la parte motiva.
3. Compete a la sala resolver la alzada, conforme a los artículos 125 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 2080 de 2021, ya que, como se evidenciará, se termina el proceso.

#### CONSIDERACIONES

1. La caducidad es entendida como el fenómeno jurídico mediante el cual se limita en el tiempo el derecho a ejercer determinada acción, con lo cual se busca materializar la seguridad jurídica que es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, al tiempo que se asegura la coherencia del sistema jurídico integrando a él el principio general del derecho que proscribe beneficios

a partir de la propia negligencia. Por tanto, el acceso a la administración de justicia implica la carga de un ejercicio oportuno de la acción. Bajo el anterior entendido, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia de Unificación 447/11, señaló:

*“(…) la expiración del término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ciertas acciones. Este fenómeno tiene ocurrencia por la inactividad, inercia y desidia de los interesados para obtener a través de los mecanismos judiciales el reconocimiento de sus pretensiones. Los términos fijados por la ley se estructuran en una garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general. El plazo de caducidad entonces, incorpora el límite dentro del cual se puede reclamar un específico derecho. Así pues la actitud negligente de quien pretendía hacer valer el derecho no puede ser objeto de protección. El legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos. Por ello, el señalamiento legal de un término de caducidad es el resultado de la necesidad de otorgar certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a la comunidad en general, y de esta manera, brindar estabilidad jurídica a las situaciones debidamente consolidadas por el transcurso del tiempo, como en este caso, a los actos administrativos tantas veces referidos. El derecho de acceso a la administración de justicia no es incompatible con la existencia de una institución que establece que quien, gozando de la facultad de ejercer un derecho, opta por la vía de la inacción o de la actuación tardía”.*

Ella extingue la acción, no es susceptible de renuncia, opera a partir de la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, por regla general no admite suspensión y debe ser declarada aún de oficio cuando quiera se configure en el caso concreto. Sobre el tema, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, en sentencia del 13 de junio de 2013, radicación No.: 07001-23-31-000-2001-01356-01(25712), C.P.: ENRIQUE GIL BOTERO, expuso:

*“Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga<sup>1</sup> para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.*

*Y sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:*

*“a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto... y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.*

---

<sup>1</sup> “(…) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

*“b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente...”*

*“c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.*

*“d) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...<sup>2</sup>.”*

En lo pertinente a este caso, el inciso 1º, literal i, del artículo 164 del CPACA, sobre el tema, prevé que: *“i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.*

## 2. SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LA CADUCIDAD.

Con todo, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, sobre la suspensión del término de la caducidad, prevé que la *“...presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”,* y que tal suspensión solo opera por una vez y será improrrogable.

De manera que una vez presentado el escrito de conciliación extrajudicial, el término de la caducidad de la acción se suspenderá, según lo que ocurra primero, hasta tanto se expida la correspondiente certificación de agotamiento del requisito de procedibilidad o venzan los tres (3) meses de que dispone el conciliador para realizar la audiencia, circunstancia que habilitará al interesado para acudir a la administración de justicia para que esta resuelva su contienda jurídica. De allí que la suspensión no siempre sea de tres meses, pues, bien puede ocurrir que la certificación se expida con anterioridad y en ese evento sería inferior.

---

<sup>2</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomol. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.

Expediente: 2017-00360  
Demandante: Henry Aponza Mina y otros  
Demandado: La Nación – Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional  
Medio de Control: Reparación directa

De otro lado, los términos judiciales en todo el país fueron suspendidos por el Consejo Superior de la Judicatura, así: mediante el Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, del 16 de marzo al 20 de marzo de 2020; Acuerdo PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, los prorrogó; Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020, del 21 de marzo al 3 de abril del año 2020; Acuerdo PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020, del 4 de abril al 12 de abril de 2020; Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, del 13 de abril al 26 de abril de 2020; Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020, del 27 de abril al 10 de mayo de 2020; Acuerdo PCSJA20-11549 de 07 de mayo de 2020, del 11 al 24 de mayo de 2020; Acuerdo PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020, del 25 de mayo al 8 de junio de 2020; Acuerdo PCSJA20-11567 de 05 de junio 2020, del 9 de junio hasta el 30 de junio de 2020.

En conclusión, los términos fueron suspendidos del 16 de marzo al 30 de junio de 2020, con ocasión de la pandemia por Covid-19.

### 3. AUTO APELADO.

El juez de conocimiento declaró la nulidad, entre otras razones, porque:

El tema de la reparación directa por crímenes de guerra fue zanjado por el Consejo de Estado en sentencia de la sala plena de la sección tercera con fines de unificación de fecha 29/01/2020<sup>3</sup>, donde, entre otros aspectos, se dijo que el término de caducidad de dos años, que no la prescripción que es distinta, salvo los casos de desaparición forzada, el conteo cuando el hecho dañoso no coincide con la estructuración del menoscabo, el criterio usado es el del conocimiento del daño por parte del afectado, ya que solo a partir de ello surge para el afectado el interés para ejercer el derecho de acción

No obstante, el literal i) del numeral segundo del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que cuando se prueba la imposibilidad de haber conocido la acción u omisión en la fecha de su ocurrencia sí fue posterior, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de impedir tal situación y pese a ello no acudió a esta jurisdicción, opera la caducidad, que es distinta de la prescripción.

---

<sup>3</sup> Sección Tercera, ponente Martha Nubia Velásquez Rico. Expediente 61033.

De otro lado y de manera excepcional, cuando el juez advierta que el no ejercicio del derecho de acción está justificado en razones objetivas, pues el tiempo no puede correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de Justicia y con ese panorama se unificó la jurisprudencia en el sentido que las 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 del Estado bajo las siguientes premisas.

#### 4. EL RECURSO.

El actor indicó que:

Se está desconociendo la fuerza vinculante de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos toda vez que el desplazamiento forzado se encuentra catalogado en los términos del Estatuto de Roma como un acto de lesa humanidad, por cuanto se produjo en forma sistemática contra la población civil protegida por el Estado la cual se ha mantenido en el tiempo y no ha cesado. De ahí que si este tipo de delitos son imprescriptibles, esa consecuencia se extienda para los medios de control de reparación directa.

No se constituye una limitante en el tiempo para haber ejercido el derecho de acción, pues, si bien es cierto este tipo de delitos han sido un problema con repercusiones sociales profundas para el Estado, hasta la fecha se ha constituido en una terrible violación múltiple de derechos fundamentales dando erradamente aplicación a la sentencia de unificación, la cual dio origen a que igual cuatro de los consejeros se apartaran de dicha decisión.

Las personas desplazadas hasta la fecha no han superado la situación de desplazamiento constituyéndose en un hecho continuo.

El contenido de la última sentencia de unificación es totalmente ajena a los estándares convencionales y, por tanto, renuente al ejercicio del control de convencionalidad que debe efectuar todo operador judicial que no tiene otra finalidad distinta la garantizar que la aplicación interpretación de las normas internas de cada país se deben adecuar a los estándares y compromisos internacionales así como a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así está especificado en todos los tratados internacionales en casos similares a este.

Los actores hasta la fecha no han superado la condición de desplazados viéndose sin la capacidad económica para acudir a la administración de Justicia y están expuestos a una situación de indefensión que les impide el ejercicio pleno de sus derechos incluido el de acción.

Para este tipo de delitos no se debe aplicar ni términos de prescripción ni caducidad, ya que el Estado debe cumplir los tratados de buena fe en los que están obligados a ejercer el llamado control de convencionalidad. De allí que la sentencia de unificación aplica en forma exegética la regla de caducidad lo que podría significar a su vez una violación grave a los derechos fundamentales del acceso efectivo a la administración de Justicia las garantías judiciales y a la protección judicial reconocidos inclusive a nivel convencional en los artículos 8 y 25 de la convención americana de Derechos Humanos.

## 5. EL CASO CONCRETO.

5.1. Las pretensiones de reparación directa las presentaron Henry, Suley, Yiminson, Marlen, Naimer Aponza Mina; Marina Mina Caicedo, Otencia, Martiza, Enrique, Aidé, Raúl, Luz María, Libia, Ana María, Germán y Armando Aponza González y Celeny Aponza Díaz.

5.2. Como hechos se alegaron los siguientes:

- A finales de 2000, miembros del bloque Calima de las autodefensas Unidas de Colombia, al mando de alias Bocanegra y Hébert Veloza, alias H.H., establecieron sus bases de operaciones en las haciendas de la región del municipio de Buenos Aires, Cauca, iniciando sus patrullajes en marzo de 2001 con unidades armadas y uniformadas con prendas de uso privativo de las fuerzas militares y brazaletes AUC- bloque Calima .

- El 05/04/2001, el Ejército paramilitar compuesto por más de 400 hombres que marchaban en escuadras de unos 20 o 30 bajo orden de Vicente Castaño, cruzó el quiebre de agua de la cordillera occidental comenzando desde Timba, Cauca, buscando el camino real del Naya, con el objeto de establecer una base con salida al Pacífico, y perseguir y liquidar a los miembros del Frente 30 de las FARC. El primer intercambio de fuego se dio en la vereda el Placer y originó que las FARC huyeron río abajo.

- El 10/04/2001, el grupo paramilitar ingresó a la zona del alto Naya en grupos ordenados, coordinados y concentrados para adelantar una acción en contra de la población civil y a medida que avanzaba por la región, por orden de alias

Bocanegra, iba asesinando a campesinos afrodescendientes e indígenas de la zona por sospecha de colaborar con la guerrilla y apoyar los secuestros perpetrados por el ELN.

- El 11 y 12/04/2001, miércoles y jueves santo, varios campesinos salieron hacia la cabecera municipal de Buenos Aires para asistir a las ceremonias religiosas pero el Ejército paramilitar los detuvo les pidió identificación y les informó que les daban 5 minutos para que abandonaran la zona, a otros residentes les ordenó quitarse botas y camisa, los amarraron de pies y manos, los interrogaron, torturaron y conseguida la información los mataron. Asesinaron aproximadamente 30 habitantes de más de 15 veredas del río Naya entre ellos a Henry Aponza González, de 34 años de edad.

- Los habitantes de la región al inicio de la incursión paramilitar pensaban que las escuadras que entraban en la zona Anaya pertenecían a las fuerzas oficiales, dado que días antes brigadas del Ejército Nacional habían anunciado que volverían a patrullar. Siete días después de la tragedia ninguna comisión oficial había podido ingresar a la zona Anaya y el gobernador del Cauca expresó sus quejas por la falta de respuesta del Ejército. Los hechos fueron puestos en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de diciembre de 2000, por algunos peticionarios solicitando la adopción de medidas excepcionales para la protección de varias comunidades afroamericanas indígenas y colonos.

- En diciembre de 2000 y enero 2001, la Defensoría del Pueblo expidió alertas tempranas relacionadas con la información que permitía prever una arremetida paramilitar en contra de los pobladores y colonos campesinos de la región Naya. En marzo diversas organizaciones de Derechos Humanos habían alertado las autoridades acerca de la posibilidad de una masacre. En audiencia pública sobre el Naya, convocada por la Defensoría del Pueblo en Santander de Quilichao el 11 abril de 2003, el Defensor del Pueblo declaró a la prensa colombiana que la población local había pedido reiteradamente protección a las autoridades colombianas en diciembre de 2000, y por medio de organizaciones defensoras hicieron las denuncias previas y pese a las advertencias, al Ejército Nacional no apareció a repeler el ataque de las autodefensas

5.3. La demanda se adujo a reparto el 12 de diciembre de 2017.

## 6. PROBLEMA JURÍDICO.

Se contrae a establecer si caducidad opera en los casos de desplazamiento forzado y, en caso afirmativo, desde cuándo debe contarse el término correspondiente.

## 7. RESOLUCIÓN DEL CASO.

El Consejo de Estado, como se indicó en primera instancia, precisó que en tratándose de asuntos de desplazamiento forzado, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, se debe aplicar la caducidad desde el momento en que el afectado tuvo la posibilidad de saber que alguna entidad o un particular que cumple funciones públicas, resultó implicado o participó en los hechos que produjeron el daño, por acción u omisión, quedando relevados de dicha carga, cuando se presentaren situaciones que le hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, las cuales, una vez superadas, conllevan a que empiece a correr el término de caducidad. En efecto, en Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020<sup>4</sup>, resolvió:

*“PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 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 aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.”*

Entre los argumentos que expuso, dijo:

*“(…) Preciso lo anterior, a modo de conclusión, la Sección Tercera aclara que, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso.*

---

<sup>4</sup> Rad. No. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033)

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

*(...)*

*“A juicio de la Sala, el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda, dentro de las cuales se encuentra la constitución de apoderado.*

*La Sección enfatiza en que se trata de supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita materialmente acudir a esta jurisdicción, pues lo referente a la imposibilidad de conocer la relación del Estado con el hecho dañoso no da lugar a la inaplicación de las reglas de caducidad, sino al cómputo a partir del momento en el que, dado el conocimiento de los hechos, surge el interés para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, como se explicó en el acápite precedente.*

*En síntesis, el juez de lo contencioso administrativo debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando advierta que la no comparecencia ante la administración de justicia se encuentra justificada por razones materiales, pues el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de justicia, lo cual, se insiste, depende de las circunstancias especiales de cada sujeto.*

*En las condiciones analizadas, el plazo para demandar no se computará mientras subsistan dichas situaciones especiales y, una vez superadas, empezará a correr el término de ley.” (Se Destaca)*

El mismo Consejo de Estado en sentencia del 22 de octubre de 2020<sup>5</sup>, sobre la obligatoriedad de los fallos de unificación, indicó:

*“4.4.1. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado resultan obligatorias para los jueces y los tribunales de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto, de conformidad con el artículo 237-1 de la Constitución Política, el Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. De hecho, desconocer las sentencias de unificación, como lo pretende la parte actora, derivaría en la vulneración de los principios como la igualdad y la seguridad jurídica.”*

La Corte Constitucional en la Sentencia SU 254 de 2013, unificó la jurisprudencia en materia de reparación individual por vía administrativa para población desplazada, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, para lo cual analizó los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación

---

<sup>5</sup> Rad. No. 11001 03 15 000 2020 04069 00

integral en el marco del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Comparado, así como de la posibilidad de proteger esos derechos a través de acción de tutela. A partir de allí señaló que la contabilización del término de caducidad ante eventuales procesos judiciales, cuando se pretenda la responsabilidad del Estado por hechos de desplazamiento forzado, el inicio del término de caducidad comenzará a contarse a partir de la ejecutoria de tal fallo. Así lo indicó:

*“Ahora bien, teniendo en cuenta que por primera vez la Corte Constitucional, a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, fija el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena precisa que los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse **a partir de la ejecutoria del presente fallo** y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”. (Resalta la Sala)*

7.1. Como la SU mencionada cobró ejecutoria el 22 de mayo de 2013 y la demanda se adujo el 12 de diciembre de 2017, sin duda operó la caducidad, ya que no pueden descontarse el lapso durante el cual inició la pandemia por el Covid 19, que fue mucho posterior, ni otro término dado dicha figura no lo permite.

7.2. Ya aunque este tribunal ha dicho que la caducidad no puede contarse en la forma mencionada cuando quiera que se trate de menores de edad<sup>6</sup>, este no es el caso ya que Celeny Aponza Díaz, quien es la más joven de los demandantes, nació el 3 de febrero de 1993 y, por tanto, para el momento en que cobró ejecutoria la SU mencionada (22 de mayo de 2013), ya era mayor de edad y, por tanto, debe confirmarse el auto apelado sin costas por no aparecer autorizadas.

## DECISIÓN

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca,

## RESUELVE

---

<sup>6</sup> en auto del 21 septiembre de 2021, con ponencia de magistrado Naun Mirawal Muñoz Muñoz, en el expediente 19001-33-33-003-2018-00218-01. Demandante: EULOGIO CHICANGANA MAJIN Y OTROS. Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA -EJÉRCITO NACIONAL Y OTROS.

Expediente: 2017-00360  
Demandante: Henry Aponza Mina y otros  
Demandado: La Nación – Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional  
Medio de Control: Reparación directa

**PRIMERO:** CONFIRMAR el auto 903 del 1º de diciembre de 2020, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, que declaró probada la excepción declaró la caducidad del medio de control de reparación directa.

**SEGUNDO:** Sin costas por no aparecer autorizadas. En firme esta decisión, devuélvase las diligencias al juzgado de origen para lo de su cargo.

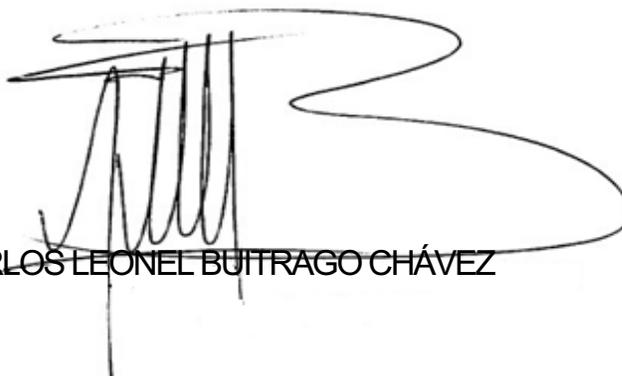
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

**Firmado Por:**

**Carlos Leonel Buitrago Chavez**  
**Magistrado**  
**Mixto 001**  
**Tribunal Administrativo De Popayan - Cauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **684ba1026ece3739f983448b76d66f7ac449673752878fe5ce07ceedc2688bf4**

Documento generado en 16/03/2022 10:30:09 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**