



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

Popayán, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: **DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**

Expediente No: **19001 33 33 004 2018 00283 01**  
Demandante: **SEGUNDO GREGORIO ÑÁÑEZ PALADINES**  
Demandado: **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y  
POLICÍA NACIONAL**  
Medio de control: **REPARACIÓN DIRECTA-SEGUNDA INSTANCIA**

Auto Interlocutorio N°. 554

Auto decide recurso

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, dictado en curso de la audiencia inicial llevada a cabo el 10 de noviembre de 2020.

## I.- Antecedentes

### 1.1. El trámite del proceso

El señor **Segundo Gregorio Ñáñez Paladines**, presenta demanda a través del medio de control de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y Policía Nacional, solicitando la declaración de responsabilidad administrativa de las ya mencionadas, por haber sido desplazado de manera forzosa del municipio de Argelia –Cauca, el 27 de marzo de 2014.

La demanda fue radicada el 12 de octubre de 2018<sup>1</sup> correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán y admitida mediante auto del 8 de noviembre de ese mismo año<sup>2</sup>. Dentro del término, el Ejército Nacional<sup>3</sup> formuló la excepción de caducidad del medio de control.

### 1.2. La providencia apelada<sup>4</sup>

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, en curso de la audiencia inicial llevada a cabo el 10 de noviembre de 2020, resolvió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control.

<sup>1</sup> Folio 48

<sup>2</sup> Folio 50

<sup>3</sup> La contestación a la demanda reposa a folios 59-74 del expediente

<sup>4</sup> Minutos 7.30 a 19:25 del registro audiovisual

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

Adujo que atendido las pautas jurisprudenciales de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, debía atenderse el término establecido por el legislador para este tipo de medios de control y que para el caso en estudio, existían varias fechas a saber:

25 de noviembre de 2014, como fecha efectiva del desplazamiento; 10 de septiembre de 015, fecha en la que el demandante realizó su declaración ante la Personería de Cali y 15 de diciembre de 2015, fecha en la cual se realizó su inscripción en el Registro Único de Víctimas. Partiendo de esta última fecha, concluye que el demandante tenía hasta el 17 de diciembre de 2017, para demandar.

Sin embargo, en el proceso está acreditado que el 9 de mayo de 2018, se elevó solicitud de conciliación ante la Procuraduría 184 y el 12 de octubre de ese año, se presentó la demanda. Consideró entonces que se había superado el término de dos años establecido por el legislador.

Por último, consideró que no se acreditaron situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que le impidieran al demandante el acceso a la Administración de Justicia.

### 1.3.- El recurso de apelación<sup>5</sup>

La parte demandante apeló la decisión arguyendo que se está desconociendo el sentido vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues el delito de desplazamiento forzado, según el Estatuto de Roma, se encuentra catalogado como delito de lesa humanidad porque se produce de forma sistemática contra la población civil por parte del Estado.

En el caso del demandante, se ha mantenido en el tiempo y sin haber cesado pero el A-quo no acepta la postura sentada por el Consejo de Estado de años atrás, respecto de la imprescriptibilidad de estos delitos, extendiéndose dicho concepto al medio de control de reparación directa.

Indica que la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, es ajena a los estándares convencionales y que el A-quo hizo una interpretación incorrecta de la misma y confundió los términos de la acción penal, el cual no está contemplado en el CPACA, desconociendo que para este tipo de delitos no se puede aplicar ni la prescripción ni la caducidad.

Solicita se revoque la decisión adoptada y se permita continuar con el trámite del proceso.

## II.- Consideraciones

### 2.1. La competencia

---

<sup>5</sup> Minutos 20:01 a 26:58 del registro de audio.

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con el artículo 180 numeral 6º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, el auto que resuelva las excepciones previas y las de caducidad, cosa juzgada, transacción, conciliación y falta de legitimidad en la causa por pasiva será susceptible del recurso de apelación, siendo competencia de la Sala resolverlo de plano, conforme a los mandatos de los artículos 125º y 243º numeral 3º ibídem.

## 2.2 La caducidad en el caso del delito de desplazamiento forzado

La caducidad corresponde al fenómeno jurídico que afecta a la parte que no presentó dentro de la oportunidad prevista en la ley, el ejercicio de su derecho de acción. La inobservancia de dichos plazos hace que la persona titular del derecho no pueda acudir ante la justicia en procura de que sea reconocido el mismo.

El Consejo de Estado<sup>7</sup>, recientemente definió la caducidad de la siguiente manera:

*“La caducidad [procesal] como fenómeno jurídico, constituye propiamente una sanción para el titular del derecho que omite poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional dentro del lapso dispuesto por el ordenamiento jurídico para reclamarlo y, desde el punto de vista estrictamente procesal, se erige como un hecho que enerva o extingue la pretensión desde la base o el nacimiento; por consiguiente, debe ser declarado, aún de oficio, siempre que el fallador de primera o segunda instancia lo encuentre probado, a términos de lo dispuesto por el artículo 164 del C.C.A.”*

Por tanto, si el Juez evidencia que en el asunto sometido a su consideración ha vencido el término con que contaba el demandante para incoar la demanda con la que pretendía sacar adelante sus pretensiones, deberá decretarla sin disculpa alguna, ya que la caducidad es el precio que tiene que pagar la parte por su inactividad.

El artículo 164 del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fijó la oportunidad para presentar la demanda respecto de los diferentes medios de control, disponiendo para la reparación directa, el término de dos (2) años<sup>8</sup>. Así, el inciso primero del literal i) del artículo 164 del CPACA, consagra la regla general de la caducidad respecto del medio en comento, el cual deberá contarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa fuente o causa del perjuicio.

---

<sup>6</sup> Antes de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021 y que le es aplicable a esta actuación, en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 86 de la antes mencionada.

<sup>7</sup> Sentencia del 7 de marzo de 2012, Expediente 22734 C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Perea

<sup>8</sup> **“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

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

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

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

De igual forma, debe advertirse que el legislador recogió en dicha normatividad, la tesis desarrollada jurisprudencialmente por el Consejo de Estado sobre el conteo del término de caducidad cuando la parte demandante tuvo conocimiento del hecho – que no es la misma fecha de su ocurrencia- exigiendo prueba de la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

No obstante, dada la especial condición que ostentan los derechos humanos, se han previsto algunas excepciones al término general antes aludido por vía jurisprudencial y en aplicación de los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

En el caso de la responsabilidad del Estado por delitos de lesa humanidad, como es el caso del desplazamiento forzado, la jurisprudencia del Consejo de Estado consideró que se debe aplicar la figura jurídica de 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 observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, las cuales, una vez superadas, hacen que empiece a correr el plazo para formular la demanda. En Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020<sup>9</sup>, ese Alto Tribunal determinó:

*“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.”*

Para adoptar esa determinación, el H. Consejo de Estado argumentó lo siguiente:

*“(…)*

*“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,*

<sup>9</sup> Rad. No. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033)

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

**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.” (Negrillas fuera de texto)*

Valga la pena indicar que la unificación abordada por el H. Consejo de Estado en este aspecto, obliga a que los jueces de inferior jerarquía deban atemperarse a la posición adoptada, tal y como lo indicó el Consejo de Estado en sentencia del 22 de octubre de 2020<sup>10</sup>, sobre la obligatoriedad de los fallos de unificación:

*“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.”*

Y es que no ha sido solo el órgano de cierre de esta jurisdicción quien ha proferido pronunciamiento de unificación, también lo hizo la H. Corte Constitucional a través de la **Sentencia SU-254 de 2013**, en donde unificó la jurisprudencia en materia de reparación individual por vía administrativa para población desplazada, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; en esa oportunidad, la Corte hizo un análisis sobre los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación 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.

En dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional, sentó jurisprudencia respecto a la contabilización del término de caducidad ante eventuales procesos judiciales, para concluir que, cuando se pretenda la responsabilidad del Estado por hechos de desplazamiento forzado, el inicio del término de caducidad de hechos acaecidos antes de la expedición de la citada providencia, comenzará a contarse a partir de la ejecutoria de la misma:

*“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”. (Negrillas deliberadas)*

<sup>10</sup> Rad. No. 11001 03 15 000 2020 04069 00

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑÁÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

### 2.3. Caso concreto

Observa la Sala que el disenso de la parte demandante con la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, se encuentra fundamentada en la aplicación del término de caducidad previsto en la Ley 1437 de 2011, para el medio de control de reparación directa, pues considera que por tratarse de un delito de lesa humanidad conforme al Estatuto de Roma, no le sería aplicable esta sanción por la mora en el ejercicio de su derecho de acción.

Revisada la actuación, advierte la Sala de decisión que la providencia debe ser confirmada en su integridad, pues contrario a lo sostenido por el apelante, el A-quo atendió la actual posición jurisprudencial del H. Consejo de Estado y al estudiar concretamente, si el derecho de acción se ejerció en tiempo por parte del señor Segundo Gregorio Ñáñez Paladines, determinó que se hizo por fuera de los dos (2) años previstos por el legislador colombiano.

Efectivamente a folios 3 y 4 del expediente, reposa la Resolución 2015-286740 del **15 de diciembre de 2015**, en donde la UARIV, incluyó en el Registro Único de Víctimas al aquí demandante, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, en donde señaló que el **25 de noviembre de 2014**, tuvo que abandonar su residencia en el municipio de Argelia (Cauca) por causa del conflicto armado. En ese acto administrativo, se indica que el señor Ñáñez Paladines acudió a la sede de la Personería Municipal de Cali a rendir su declaración, el **10 de septiembre de 2015**.

Así las cosas, esa actuación ante una entidad del Ministerio Público (10 de septiembre de 2015), permite concluir que el demandante no tenía limitante alguna que le impidiera acudir ante la Administración de Justicia, a través de la demanda que presentó el 12 de octubre de 2018.

Ni en el libelo ni en los anexos que lo acompañan, se allegan elementos de prueba ni manifestaciones respecto a situación alguna que imposibilitaran al aquí demandante, para acudir ante un juez de la República y que pudiera estudiarse la caducidad desde otro ángulo. Tampoco se trata de un menor de edad ni representa a alguno, para que el estudio se hubiese realizado con enfoque diferencial para esa población en especial.

En el caso bajo estudio, no se ha desconocido bajo ninguna circunstancia, que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad, contenido en el artículo 7 del Estatuto de Roma ni tampoco los pronunciamientos del CIDH; aquí se establecieron unas consecuencias jurídicas para quien, dentro del término legalmente previsto, no ejerza su derecho de acción.

De hecho, el estudio de caducidad efectuado por el A-quo fue aún más laxo, pues tomó como fecha para la contabilización de la caducidad, el **15 de diciembre de 2015**, que corresponde a la de expedición de la resolución de la Unidad de Víctimas que le reconoció tal condición y por obvias razones, cuando intentó agotar el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría 184 Judicial I para Asuntos

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

Administrativos (9 de mayo de 2018)<sup>11</sup>, el medio de control ya había caducado, pues tenía hasta el 15 de diciembre de 2017, para hacerlo.

Concluye la Sala de Decisión que dentro del presente asunto hay lugar a confirmar el auto apelado, pues como en su momento lo estudió el A-quo, había operado el fenómeno de la caducidad, lo que imposibilita el análisis de las pretensiones de la demanda por no ejercer en tiempo el derecho de acción.

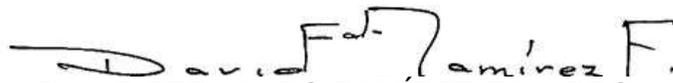
Por lo anterior, se DISPONE:

**PRIMERO:** Confirmar el auto del 10 de noviembre de 2020, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Popayán, en curso de la audiencia inicial y por el cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, por lo expuesto.

**SEGUNDO:** Devuélvase al Juzgado de Origen para lo de su competencia, luego de su ejecutoria.

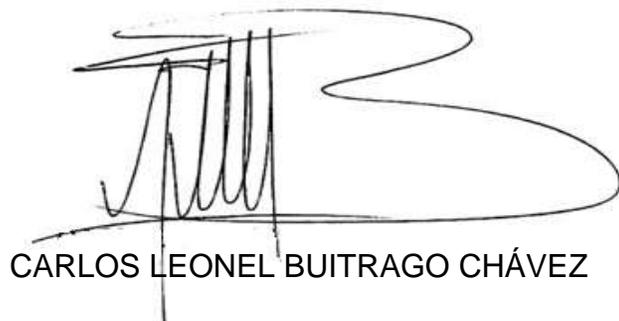
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

  
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁ CERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

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

<sup>11</sup> Folios 34-36

Expediente: 190013333003 2018 00283 01  
Actor: SEGUNDO GREGORIO ÑAÑEZ PALADINES  
Demandado: NACIÓN-MINDEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y OTRO  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA – SEGUNDA INSTANCIA

Código de verificación:

**b5f1bd0800924d6baacb35d955a8ad5144f8bc99b9f8343d81e3aa0bac64442e**

Documento generado en 12/11/2021 08:33:38 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**