

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CHOCÒ

INTERLOCUTORIO No. 40

Quibdó, once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**RADICADO:** 27001333300120210003501  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACION DIRECTA  
**DEMANDANTE:** LEOPOLDO DIAZ LEZCANO Y OTROS  
**DEMANDADO:** NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO  
NACIONAL- POLICIA NACIONAL- ARMADA NACIONAL

**MAGISTRADO PONENTE: NORMA MORENO MOSQUERA**

Resuelve el Despacho la apelación interpuesta por la parte demandante contra el auto interlocutorio N° 361 del 6 de mayo del 2021, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, rechazó la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa.

**I. ANTECEDENTES**

Actuando a través de apoderado judicial el señor LEOPOLDO DIAZ LEZCANO Y OTROS presentaron el medio de control de reparación directa en contra de la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL- POLICIA NACIONAL- ARMADA NACIONAL, con el fin de que se declare que responsable administrativa y solidariamente de la totalidad de los daños ocasionados a los demandantes como consecuencia del desplazamiento y de la muerte de su compañera y madre ANA CECILIA MENA MOSQUERA acaecida en medio de los enfrentamientos armados entre miembros de las autodefensas y miembros de las FARC los días 02, 03 y 04 de Mayo de 2002 en la cabecera municipal de Bojayá..

Mediante auto interlocutorio N° 361 del 6 de mayo del 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, rechazó la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa.

Con memorial que se encuentra en el tyba, el apoderado judicial de la parte demandante, interpuso recurso de apelación contra dicho auto.

**1.1.- El Auto impugnado**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, mediante proveído del 6 de mayo del 2021, rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

Como fundamentos del anterior aserto, el *a quo* precisó lo siguiente:

“(..)

*Revisado el expediente, observa el Despacho que la fecha de ocurrencia de los hechos tuvo lugar desde el día 02 de mayo de 2002, tal y como se detalla en el hecho tercero de la demanda, visible a folio 3 del expediente digital, de lo que se infiere que el actor tenía un plazo de dos (02) años, a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción causante del daño, para acudir ante la Jurisdicción de lo*

Contencioso Administrativo, según establece el artículo 164, el numeral 2, literal i) del C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011) el cual así:

(....)

*En estos términos, el demandante tenía hasta más tardar el día 03 del mes de mayo de 2004, para interponer demanda de Reparación Directa, previo agotamiento de la conciliación, como elemento sine qua non para la presentación de la demanda, como requisito de procedibilidad ante esta Jurisdicción. Preciso lo anterior, en este caso, encuentra el Despacho que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación el día 22 de septiembre de 2020, según se observa a folio 1 del cuaderno tercero del expediente, cuando ya habían transcurrido dieciocho (18) años, once (4) meses y diecisiete (20) días del hecho causante del daño, por lo que el accionante contaba con un término de dos (02) años para acudir a las instancias judiciales a partir de la comisión del hecho causante; sin embargo, la demanda fue presentada el día 05 de febrero de 2021, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.”*

## **1.2.- El Recurso de apelación**

Inconforme con la anterior decisión, y estando dentro del término de ley para ello, mediante memorial que se encuentra en el tyba, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando que:

“(..)

*El Despacho entiende los crímenes de lesa humanidad como aquellos actos ominosos que niegan la existencia y vigencia imperativa de los Derechos Humanos en la sociedad al atentar contra la dignidad humana por medio de acciones que llevan a la degradación de la condición de las personas, generando así no sólo una afectación a quienes físicamente han padecido tales actos sino que agrediendo a la conciencia de toda la humanidad. Conforme a esta definición y los abundantes precedentes jurisprudenciales, dos son las características principales que se pueden destacar del delito de lesa humanidad: su autonomía frente a otros crímenes, especialmente aquellos de guerra y su imprescriptibilidad en tanto que participa de la categoría de delito internacional.*

*En cuanto a lo primero, valga señalar que, (...) el delito de lesa humanidad no requiere, para su configuración, que se ejecute dentro de un contexto de un conflicto armado internacional o interno, basta, a diferencia del crimen de guerra, que se compruebe la configuración de una modalidad específica de ejecución cual es en el marco de una actuación masiva o sistemática. En cuanto a la segunda característica, la imprescriptibilidad, (...) de los delitos de lesa humanidad, (...) reviste la connotación de ser una norma de ius cogens, de manera que, aunque el estado chileno, demandado en el caso, no había suscrito tal tratado, éste le resultaba aplicable, por ser disposición de derecho público internacional inderogable por parte de los Estados.*

*En consecuencia, pese a que no se haya ratificado la Convención sobre la imprescriptibilidad de estos delitos internacionales, conforme al razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es claro que ello resulta intrascendente dado que por ser norma de ius cogens y por operar el principio de humanidad la misma está inmersa y presente dentro del derecho internacional*

*público consuetudinario y es de imperiosa observancia por parte de los Estados, siendo nulo cualquier tratado internacional encaminado a desconocerla. Por otro tanto, el Despacho advierte que la configuración de un acto de lesa humanidad no se agota simplemente en la ocurrencia de alguna de las conductas puntualmente tipificadas como tal (...), pues se trata de delitos comunes reconocidos de antaño por las disposiciones penales en el derecho interno, sino que es exigencia sine qua non acreditar los elementos contextuales que cualifican y hacen que tal crimen derive en uno de lesa humanidad, a saber: que se ejecute i) contra la población civil y ii) en el marco de un ataque generalizado o sistemático. (...) El anterior recuento lleva a dos conclusiones sobre este tema, la primera de ellas es que la responsabilidad del Estado en casos en donde se alegue la configuración de supuestos de hecho propios de una conducta constitutiva de lesa humanidad no supone, ni puede suponer, que sea a partir de las categorías jurídicas del derecho penal que se adelante el juzgamiento del Estado sobre su presunta responsabilidad. Por el contrario, queda claro que el parámetro normativo que guía tal juicio está determinado por la normativa internacional y la nacional en torno a los Derechos Humanos; (...) Esto conduce a la segunda conclusión, según la cual no se genera impedimento alguno cuando se trate de juzgar la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que se han causado por la comisión de uno de los denominados crímenes internacionales, entre ellos el de lesa humanidad, en relación con la responsabilidad individual de un sujeto, pues, quedó suficientemente acreditado que se trata de responsabilidades de diferente connotación que corren paralelas, de manera que si se ha decretado la responsabilidad penal de un individuo por la comisión de una conducta de lesa humanidad que se basa en la ofensa grosera a la normativa y jurisprudencia internacional sobre la materia, nada impedirá que se adelante un juicio de responsabilidad del Estado, en donde se determine si existió un incumplimiento de los deberes normativos a cargo del Estado, en virtud de su posición de garante.*

*En el caso que nos ocupa, y la información que se conoce a través de todas las sentencias proferidas en los procesos adelantados ante la Jurisdicción y que han realizado diversos análisis de las pruebas allegadas, se encuentran elementos de juicio que llevan a sostener que los hechos que rodearon la muerte de la Señora ANA CECILIA, son constitutivos de Actos de Lesa Humanidad, operando como consecuencia la regla de la imprescriptibilidad de la acción judicial y sus efectos extensivos al campo de la Responsabilidad Estatal con la inoperancia de la Caducidad.”*

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1.- Competencia**

La Sala es competente para definir la controversia planteada, toda vez que se trata de un asunto por naturaleza susceptible de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 del 2011 Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo “CPACA”. –en concordancia con el artículo 153 íbidem

### **2.2.- La Caducidad del Medio de Control de Reparación Directa**

La caducidad es la sanción que consagra la Ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la

jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de un determinado medio de control y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.

La figura de la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido<sup>1</sup>.

Respecto del Medio de Control de Reparación Directa, el numeral segundo literal "i" del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo – "CPACA" establece lo siguiente:

*"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 o 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 prestación pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición"*

Observamos pues, que la Ley establece un plazo 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 o si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

En este sentido, el H. Consejo de Estado, en sentencia de 2 de marzo de 2017 (C.P. Cesar Palomino Cortés) tiene establecido:

---

<sup>1</sup> "Se produce cuando el término concedido por la ley, para entablar la demanda, ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción".

*“Tradicionalmente se ha entendido a la caducidad, como un fenómeno de creación legal, por el cual el paso del tiempo impide el debate judicial sobre la legalidad de los actos de la administración; es una manera de darle firmeza a las decisiones administrativas y de sancionar el desinterés del administrado para iniciar el proceso contencioso con fin de realizar el respectivo control de legalidad a las decisiones administrativas.*

*Esta Corporación ha dejado establecido que el derecho de acceso a la administración de justicia, conlleva el deber de accionar oportunamente, de tal suerte que es la ley la que señala los términos de caducidad para ejercer el derecho de acción, so pena de que los actos administrativos adquieran firmeza y no puedan ser estudiados judicialmente.*

*Precisa entonces la Sala, que la caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano.”*

En ese orden, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 69 numeral 1, contempla las razones por las cuales se debe rechazar la demanda y se ordena la devolución de los anexos. Tales como:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legal establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.*

Ahora bien, respecto a la caducidad del medio de control de reparación directa en de los delitos de lesa humanidad el Honorable Consejo de Estado profirió sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, misma que fue acogida en sentencia de tutela en los siguientes términos:

*“12.- La sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 sí resulta vinculante en este caso, pues las reglas de jurisprudencia que definió no se limitan al supuesto de los <<falsos positivos>> sino en general a la caducidad del medio de control de reparación directa, como se precisó en esa decisión. En opinión de la Sala, lo que se hizo en la sentencia de unificación fue dar **aplicación** a una disposición legal que señala el término para interponer el medio de control de reparación directa. Según el artículo 164 del C.P.A.C.A., el término es de dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho y dicha disposición legal se considera exceptuada solo en los casos en los cuales la persona no ha tenido conocimiento del mismo. La sentencia de unificación no creó un requisito o un término nuevo; simplemente precisó que los jueces en estos casos no podían dejar de aplicar dicha disposición, como*

*consecuencia de normas legales que consagran la imprescriptibilidad de la acción penal contra los responsables.*

*12.1.- Si los interesados dejaron vencer el término de caducidad legal y presentaron la demanda desconociéndolo y fundamentándose en la regla de la imprescriptibilidad de la acción penal en casos de delitos de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos, disposición que no resulta aplicable a la responsabilidad patrimonial del Estado, no pueden ahora considerar que, como quiera que en algunas decisiones judiciales se permitió presentar la demanda sin consideración del término de caducidad, decidieron esperar y dejar transcurrir el término.*

*12.2.- La seguridad jurídica que se logra con la sentencia de unificación propende por la aplicación de normas legales generales y abstractas que involucran los derechos de todos sus destinatarios. La caducidad legal establece un derecho a demandar y de otra parte establece el derecho a no ser demandado una vez vence dicho término. Esa seguridad jurídica se garantiza con la aplicación de la norma legal de manera coherente y correcta que es lo que ordenó la sentencia de unificación: el término se aplica, salvo que se demuestre que no se tuvo conocimiento del hecho y su autoría, y que esto impidió el ejercicio del derecho. Así, el principio de igualdad no puede invocarse para solicitar que se aplique una regla ilegal porque en algunos casos anteriores se hizo así. La igualdad es ante la ley, no ante las decisiones judiciales que la desconocen.*

*12.3.- Finalmente, en relación con la caducidad de la acción de reparación directa en los casos de muerte de un civil causada por miembros de la fuerza pública y la aplicación de la sentencia de unificación de esta Corporación<sup>3</sup>, en sentencia SU-312 del 13 de agosto de 2020 la Sala Plena de la Corte Constitucional estimó que: (i) la aplicación del término legal de caducidad para este medio de control en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra es acorde a los mandatos constitucionales, (ii) unificó su jurisprudencia en el sentido de aplicar la caducidad de 2 años del artículo 164 del CPACA, para estos casos, y (iii) encontró plausible las reglas establecidas en la sentencia de unificación de esta Corporación del 29 de enero de 2020<sup>4</sup>”.*

De acuerdo con el recurso de apelación lo que se pretende es que la jurisdicción no tenga en cuenta el término de prescripción con fundamento en que los hechos que fundamentan la demandan constituyen delito de lesa humanidad, sin embargo, dicha situación fue analizada por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en la sentencia de unificación a la que hemos hecho referencia en la que precisó

*“En conclusión, en nuestro ordenamiento, frente a la caducidad de la pretensión de reparación directa, se encuentra consagrado un supuesto que aplica a todos los eventos, incluidos aquellos en los que se invocan delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, relacionado con el conocimiento de las situaciones que permiten deducir la participación y responsabilidad del Estado, como supuesto habilitante para exigir el plazo para demandar, regla que fue analizada en el numeral 3.1. de la parte considerativa de esta providencia.*

*Así las cosas, la Sección Tercera concluye que las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa*

<sup>3</sup> Sentencia del 29 de enero de 2020. (Rad.: 2014-00144-01)

<sup>4</sup> Ver providencia del Honorable Consejo de Estado Sección Tercera del once (11) de octubre de dos mil veintiunos (2021), bajo radicación número: 11001-03-15-000-2021-06373-00(AC), Consejero Ponente MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

humanidad y los crímenes de guerra **se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso** y en virtud de lo cual el término de caducidad sí debe exigirse en estos eventos, pero a partir de que se advierta que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado tuvo alguna injerencia en la controversia y era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

También dejó claro en que casos no se aplica el término de caducidad:

### **“3.3. Inaplicación de las normas de caducidad: procede en los eventos en los que se advierta que los afectados no estaban en la posibilidad material de ejercer el derecho de acción**

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<sup>[1]</sup>, 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.

<sup>[1]</sup> “Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

De acuerdo con los elementos probatorios presentes en el proceso no se advierte que los actores de este proceso se encontraran en alguna situación especial que amerite la inaplicación del término de caducidad.

De lo anterior la Sala encuentra acertada las consideraciones del Juez de primera instancia, esto es, que la demanda incoada, se encuentra caducada, dado a que al momento de presentación de la solicitud para audiencia de conciliación prejudicial, con la cual pretendía la parte actora acreditar el requisitos de procedibilidad, previsto en el artículo 161 del C.P.A.C.A., y del que se recalca es el único medio para interrumpir el término de caducidad, fue presentada el día 22 de septiembre de 2020, según se observa en el expediente que se encuentra en el tyba, cuando ya habían transcurrido más de 18 años<sup>5</sup> de la ocurrencia de los hechos ya que estos fueron en el año 2002 y los accionantes contaba con un término de dos (02) años para acudir a las instancias judiciales<sup>6</sup>, por lo que la sala confirmará el auto apelado por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

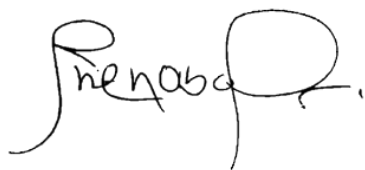
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMASE** el auto interlocutorio N° 361 del 6 de mayo del 2021, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, rechazo la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Devuélvase al Juzgado de origen para lo de su competencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**MIRTHA ABADÍA SERNA**  
Magistrada



**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
Magistrado



**NORMA MORENO MOSQUERA**  
Magistrada

<sup>5</sup> Cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad

<sup>6</sup> La demanda fue presentada el 5 de febrero de 2021