

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**  
**Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020).

**SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2**

<b>REFERENCIA:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>DEMANDANTE:</b>	LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS
<b>DEMANDADO:</b>	MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL Y OTROS.
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-33-33-002-2018-00091-01

**I. AUTO**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por las apoderadas del Ejército Nacional y de la UARIV, en contra del auto proferido en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del circuito de Villavicencio de fecha catorce (14) de noviembre de 2019<sup>1</sup> el cual declaró como no probada la excepción de caducidad.

**II. ANTECEDENTES**

El 23 de marzo de 2018, se promovió demanda por la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS Y OTROS, en ejercicio del medio control de reparación directa en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL, POLICIA NACIONAL y de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS<sup>2</sup>, con el fin de que se declarare administrativamente responsable a las entidades demandadas por todos los daños y perjuicios materiales y morales originados por el desplazamiento forzado, homicidio, amenazas y vulneración de los derechos a la dignidad humana e integridad sexual de que fue víctima la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, por la omisión en que incurrieron las autoridades accionadas.

Repartida la demanda le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, el cual mediante auto del auto del 25 de junio del 2018,

1. Folio 190-192, del cuaderno 01 de primera instancia.

2. Folio 3-11, *ibídem*.

admitió la demanda y ordenó notificar la mencionada decisión a las entidades demandadas<sup>3</sup>.

Encontrándose dentro del término legal, las entidades, Unidad de Víctimas, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, contestaron la demanda proponiendo entre otras excepciones la caducidad del medio de control, prevista en el numeral 6° del artículo 180 del C.P.A.C.A.

Señaló el apoderado de la Unidad de Víctimas que de conformidad con la sentencia de unificación SU-254 de 2013 el término de caducidad en los procesos contenciosos administrativos para la población desplazada, debe computarse a partir de la ejecutoria de la sentencia, es decir, el 23 de mayo de 2013 por lo que el plazo máximo para presentar el medio de control era hasta el 23 de mayo de 2015 y como quiera que la demanda se presentó el año 2018, ha operado el fenómeno de la caducidad.

Por su parte, los apoderados de la Policía Nacional y el Ejército Nacional, igualmente afirman que ha operado el fenómeno de la caducidad, teniendo en cuenta la fecha en que ocurrieron los hechos y las pruebas que obran en el expediente.

El 22 de octubre de 2018<sup>4</sup> se procedió a correr traslado a la contraparte de las excepciones propuestas por las entidades demandadas, de conformidad con el artículo 175 parágrafo 2° del C.P.A.C.A.

Mediante auto del 02 de julio de 2019, se tuvo por contestada la demanda por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la Policía Nacional y el Ejército Nacional, llevándose a cabo la audiencia inicial el 14 de noviembre de 2019<sup>5</sup>.

Abierta la audiencia inicial, en la fecha anteriormente indicada y una vez la juez de primera instancia declaró saneado el proceso, procedió a resolver las excepciones previas de *-Caducidad, falta de legitimación en la causa por parsoiva"* y de las demás medios exceptivos propuestos por las entidades demandadas *-Inexistencia del demandante o demandado y falta de prueba que demuestre la calidad de de compañero permanente-*.

### III. AUTO IMPUGNADO

El Juzgado Segundo Administrativo Judicial de Villavicencio, en audiencia del 14 de noviembre de 2019, resolvió declarar no probada la excepción de caducidad propuesta por las entidades demandadas.

3. Folio 88, *ibídem*.

4 Folio 180, *ibídem*.

5. Folio 190-192, *ibídem*.

Frente a la excepción de caducidad el *a quo* indicó que si bien es cierto el literal i) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, establece que el término para ejercer el medio de control de reparación directa, es de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho generador del daño, dicha regla no es absoluta y ha sido materia de flexibilización por parte del Consejo de Estado, respecto de casos particulares en especial cuando se reclama el resarcimiento de los derechos por delitos de lesa humanidad, al respecto señaló: *"si bien la imprescriptibilidad por los delitos de lesa humanidad, contemplada en las normas de derecho internacional se refiere a la acción penal, distinta del juicio de responsabilidad administrativa contra el Estado, "las dos guardan un elemento común: la finalidad de protección de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición, lo cual constituye una piedra angular del Estado social de derecho", fundamento en el que radica que el fenómeno de la caducidad no opere para ejercer las acciones judiciales tendientes a obtener resarcimiento de parte del Estado"*.

Finalmente, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del catorce (14) de noviembre de 2019<sup>6</sup>, declaró como no probada la excepción planteada por las entidades demandadas.

#### IV. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

La apoderada del Ejército Nacional, presentó recurso de apelación contra el auto de fecha 14 de noviembre de 2019, alegando que el plazo previsto en el artículo 164 numeral segundo literal i de la ley 1437 del 2011, para interponer la demanda es de 2 años, término que se encuentra superado, como susunto de sus argumentos, se refiere a la sentencia SU254-2013, y considera que existe en la normatividad un procedimiento especial y unas normas que rigen lo contencioso administrativo y en el caso particular, son plenamente aplicables.

A su vez, la apoderada de la UARIV, reitera los argumentos en la contestación de la demanda, y pone de presente que de acuerdo con lo señalado en la sentencia SU254-2013 de la Corte Constitucional, el término de caducidad en los procesos administrativos, para la población en situación de desplazamiento debe computarse a partir de la ejecutoria de la mencionada providencia la cual ocurrió el 23 de mayo del 2013, cuando fue publicada en el diario "El tiempo", por lo que a partir de esa fecha se empezó a contabilizar el plazo para demandar, de esta forma concluye que la radicación de la demanda fue producida hasta el año 2018, de modo que resulta evidente que operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Finalmente el apoderado de la POLICIA NACIONAL, no presentó recurso contra esa decisión.

---

6. Folio 190-192, del cuaderno 01 de primera instancia.

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>7</sup>, 153<sup>8</sup>, 243 (numeral 3)<sup>9</sup> y 244 (numeral 3)<sup>10</sup> del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por las apoderadas de la Unidad de Víctimas y el Ejército Nacional, en calidad de demandadas contra el auto proferido en audiencia inicial del 14 de noviembre de 2019, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró como no probada la excepción de caducidad de la acción.

### 2. Problema Jurídico

El problema jurídico que se debe abordar en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si hay lugar a declarar probada o no, la excepción de caducidad del medio control de reparación directa.

### 3. Marco Jurídico

#### 3.1. Término de caducidad de la pretensión de reparación directa.

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, tratándose de la acción de Reparación Directa, como la que aquí se promovió, el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989; modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998) establece como término de caducidad el plazo de dos (02) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del

---

7. Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."

8. Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

9. Artículo 243 del CPACA: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

3. El que ponga fin al proceso.  
(...)"

10. Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.  
[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

Ahora bien, con relación al cómputo de la caducidad en este tipo de acción, el Consejo de Estado ha determinado:

*“(...) Por regla general, la fecha para la iniciación del conteo de ese término es el del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa. Excepcionalmente, esta Sala en su jurisprudencia ha tenido en cuenta que el término de caducidad, por alguna de esas conductas administrativas, se cuenta a partir del conocimiento del hecho dañino y no a partir de su ocurrencia, precisamente, porque el hecho no se hizo visible (...)”*

*“El artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, consagra, en el numeral 8, el término de caducidad de la acción de reparación directa. En esa perspectiva, la Sala ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el término de caducidad de la acción de reparación directa se cuenta 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, razón por la que es a partir de la mencionada fecha que debe surtirse el cómputo del respectivo término legal. Es posible que, en algunas ocasiones, la concreción o conocimiento del daño sólo se produzca con posterioridad al tiempo de acaecimiento de los hechos dañosos fundamento de la acción, circunstancias en las que se empezará a contar el término de caducidad a partir del momento en que alguna de aquéllas tenga ocurrencia, pues, de lo contrario, se estaría cercenando la posibilidad del acceso a la administración de justicia (art. 228 C.P.) y, de otra parte, se colocaría a la persona que padece el detrimento en una situación de incertidumbre en relación con la posibilidad de solicitar la reparación del menoscabo padecido(...)”<sup>11</sup> (Resaltado de la Sala).*

Entonces, conforme a nuestra legislación, se puede concluir que la figura de la caducidad de la acción es de orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales<sup>12</sup> y, en tal virtud, constituye uno de los presupuestos para el debido ejercicio de los medios de control contencioso administrativas.

### **3.2. Del término de caducidad del medio de control de reparación directa por delitos de lesa humanidad y grave afectación de derechos.**

Recientemente, el Consejo de Estado – Sección Tercera, unificó los criterios para

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de agosto 3 de 2006. Expediente N° 32.537.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, “La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.

computar el término de caducidad por daños derivados de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, señalando que en tales casos no bastaba la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, sino que se debía establecer si el interesado tuvo conocimiento que el Estado, participó en tales hechos y además que se evidenciaba, que los mismos, le eran imputables, es decir, que el Estado era el llamado a responder por el daño antijurídico. Precizando en esta oportunidad, que no era necesaria la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, pues ello conllevaría a condicionar la declaratoria de responsabilidad del Estado, a un requisito de procedibilidad que la ley no tiene previsto; significando, entonces que no se requiere la existencia de un proceso penal en el cual se declare esta circunstancia.

Se concluyó en la sentencia de unificación, que el conteo del término de caducidad, inicia a partir del momento en que el *i) interesado tenga conocimiento del hecho dañoso; ii) o se cuenten con elementos de juicio de los cuales se pueda inferir la responsabilidad del Estado.*

Al respecto, la Corporación, consideró:

“(…).

*Lo anterior no implica la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, sino el conocimiento de la intervención de una autoridad, porque ello restringiría el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto condicionaría la declaratoria de la responsabilidad estatal a un requisito de procedibilidad que la ley no contempla, como es la identificación del autor o partícipe.*

*Precisado 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.*

*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.”*

Frente a la forma de contabilizar del término de caducidad del medio de control de reparación directa, cuando se pretenda la indemnización de los perjuicios

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	LUISA FERNANDA CARDENAS Y OTROS.
DEMANDANDO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.
RADICACIÓN:	50001-33-33-002-2018-00091-01
CJMB	

ocasionados por un agente estatal, con ocasión a los *-delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y de cualquier otro asunto-* la sentencia fijó las siguientes reglas:

*“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.”*

Hechas las precisiones de carácter normativo y jurisprudencial citadas, la Sala de decisión de acuerdo con los medios de prueba allegados al expediente, procederá a realizar un análisis de las circunstancias particulares del caso, a efectos de determinar la fecha en la cual los demandantes tuvieron conocimiento del hecho dañoso; o, les era posible inferir la participación de los agentes estatales en la comisión del daño; teniendo en cuenta el precedente judicial unificado por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

#### **4. Caso en concreto.**

En el caso concreto, se deduce que la parte accionante funda como supuesto de hecho, daños causados como consecuencia de la omisión de las entidades demandadas en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, situación que de acuerdo con lo expuesto en la demanda, la obligó a desplazarse a la ciudad de Bogotá, alejándose de su familia, perdiendo todos sus bienes y soportando condiciones inhumanas.

En el *sub examine* se advierte que la demandante expone varios hechos victimizantes, que fueron puestos en conocimiento de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; sin embargo, debe precisarse que no todos fueron aceptados para ser incluida en el registro único de víctimas - RUV, pues de acuerdo con la información suministrada por la demandada - UARIV, la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, aparece inscrita en el RUV por los hechos victimizantes de *-desplazamiento forzado-* por amenazas ocurrido el 11 de febrero de 2015 *“reclutamiento forzado”* en el año 1997. (fl. 103-105)

Al respecto debe precisarse, que para el momento en el cual la juez de primera instancia profiere la decisión de negar la excepción de caducidad, la postura del Consejo de Estado, respecto de la forma de contabilizar el término de caducidad

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	LUISA FERNANDA CARDENAS Y OTROS.
DEMANDANDO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.
RADICACIÓN:	50001-33-33-002-2018-00091-01
CJMB	

para buscar la reparación del Estado, en materia de delitos de lesa humanidad y grave afectación de derechos, no era uniforme, pues existían varias posturas en ese sentido<sup>13</sup>; es así, que el *a quo* tuvo como sustento para resolver el asunto, la providencia proferida el 19 de junio de 2019, en la que se indicó:

*“No obstante, el despacho precisa que el Consejo de Estado, en ejercicio de sus competencias constitucionales como juez límite en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ha considerado que la no aplicación del término de caducidad ordinario en el juzgamiento de la responsabilidad pública en materia de delitos de lesa humanidad se impone, por cuanto es necesario hacer prevalecer las garantías procesales de acceso efectivo a la administración de justicia interna, en aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, toda vez que presuntamente se trata de casos graves violaciones de derechos humanos que ameritan una protección jurídico procesal reforzada y que buscan hacer efectivo el derecho fundamental de las víctimas a una reparación integral<sup>14</sup>.*

*Para llegar a esta conclusión es necesario hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que posee un carácter jurídico vinculante toda vez que dicho tribunal es intérprete auténtico de la Convención de San José, particularmente el caso de Almonacid Arellano y otros vs. Chile, en donde se consideró que existe una norma de *ius cogens*, según la cual los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles dado que son graves violaciones a los derechos humanos que afectan a toda la humanidad<sup>15</sup>.”*

A partir de lo anterior, concluyó que dada la finalidad común “...de protección de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición, lo cual consituye una piedra angular del Estado Social de

<sup>13</sup> El Consejo de Estado, en sentencia de tutela del 14 de marzo de 2019 – Radicado No. 11001-03-15-000-20018-04413-00 (AC), señaló: “Del anterior recuento se observa que, invariablemente, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha abordado el tema de la caducidad en temas de desplazamiento forzado desde dos ópticas distintas: (i) la caducidad no es exigible en la medida en que se trata de un crimen de lesa humanidad que resulta imprescriptible; y (ii) se aplica la caducidad, pero, se cuenta desde el momento en que cesaron las circunstancias que dieron origen al desplazamiento, por tratarse de un daño continuado.”

<sup>14</sup> Ver, entre otros: i) Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-115 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara; ii) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de febrero de 2015, exp. n.º 2014-0074701, C.P. Alberto Yepes Barreiro; iii) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de septiembre de 2015, exp. n.º 2014-0074701, C.P. Alberto Yepes Barreiro; y iv) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de septiembre de 2015, exp. n.º 47671, C.P.; Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>15</sup> La doctrina reconoce las siguientes características a las normas que pertenecen al principio del *ius cogens*: (i) son de derecho internacional general; (ii) son aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, como normas que no admiten acuerdo en contrario, es decir, se trata de normas inderogables; (iii) sólo pueden ser modificadas por normas del mismo carácter; (iv) todo acto jurídico unilateral, bilateral o multilateral que se oponga a la norma de *ius cogens* es nulo absolutamente. Cfr. ACOSTA-LÓPEZ, Juana Inés y DUQUE-VALLEJO, Ana María, “Declaración universal de derechos humanos ¿norma de *ius cogens*?”, en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, N° 12, 2008, pp. 13-34.

[http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Juridicas/pub\\_rev/documents/01DECLARACIONUNIV\\_ERSALDEDERECHOSHUMANOS.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/01DECLARACIONUNIV_ERSALDEDERECHOSHUMANOS.pdf). Aunque el tratado no establece qué normas hacen parte del *ius cogens*, se ha considerado que lo conforman, entre otras, aquellas que reconocen derechos humanos universales e inalienables y las que tutelan derechos de los pueblos a su autodeterminación y de los Estados a su respeto.



*Derecho”, fundamento en el que radica que el fenómeno de la caducidad no opere para ejercer las acciones judiciales tendientes a obtener resarsimiento de parte del Estado.”*

No obstante, y como se dejó consignado en el marco jurídico de esta providencia, el Consejo de Estado, recientemente, unificó su criterio frente a la forma de contabilizar el término de caducidad para buscar la reparación del daño en materia de delitos de lesa humanidad y grave afectación de derechos, señalando que en estos casos, aplica el término fijado por el legislador, es decir, el término de dos (2) años; y que el mismo empieza a contabilizarse desde el momento que los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado o advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial al Estado y que no resulta procedente aplicar dicho término, cuando se demuestre existieron situaciones que impidieron materialmente el ejercicio del derecho de acción, pero una vez superadas inicia el cómputo del plazo de caducidad.

Bajo tales circunstancias, se tiene que la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, aparece inscrita en el Registro Único de Víctimas desde el siete (7) de marzo de 2007, por el hecho victimizante de desplazamiento de forzado, según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>16</sup>; posteriormente, mediante Resolución No. 2015-34969 del 11 de febrero de 2015, la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad de Víctimas incluyó a la señora LUIS FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, junto con su núcleo familiar, en el registro único de víctimas, por los hechos victimizantes de “Amenazas y Desplazamiento Forzado”<sup>17</sup>.

De las consideraciones expuestas en el acto administrativo antes mencionado, se observa que las amenazas que recibió la demandante y su núcleo familiar, que los obligó a desplazarse y que fueron objeto de reconocimiento, ocurrieron el 1 de enero de 1997 en el municipio de Fragua (Caquetá), de igual manera y a través de la Resolución No. 2015-108607 del 6 de mayo de 2015 la UARIV, reconoció el hecho victimizante de Desplazamiento forzado por las amenazas recibidas el 11 de febrero de 2015, en el municipio de Acacías, en el mismo acto administrativo quedó evidenciado que la entidad también reconoció a la demandante como víctima por el hecho victimizante –*Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados*– según declaración FUD AG0000853819.<sup>18</sup>

De lo precedente se deduce que la demandante ha sido incluida en el Registro Único de Víctimas, por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por diferentes hechos victimizantes ocurridos en épocas distintas.

<sup>16</sup> Oficio radicado No. 201472018384421 del 7 de noviembre de 2014, que obra en medio magnético visible a folio 129.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Sobre la condición de desplazado la Corte Constitucional en la sentencia SU-254 de 2013, señaló que esta es una condición que se adquiere a partir del situación fáctica, es decir, es el hecho del desplazamiento y no es un asunto que requiere ser declarado, pues la inscripción en el registro único de víctimas es un instrumento meramente declarativo, para que las personas puedan acceder a los beneficios y programas implementados por el Estado dirigido a esta población, al respecto indicó:

*“...la jurisprudencia constitucional ha sostenido que dicha condición se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado, hecho que es el requisito constitutivo de esta condición y en consecuencia, de la calidad de víctima de desplazamiento forzado. Por tanto, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, que la actual Ley 1448 de 2011 prevé sea el soporte para el “Registro Único de Víctimas”, de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población.*”

En la misma providencia, la Corte Constitucional, determinó que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contenciosa administrativa, este plazo sólo podía *“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. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por la sentencia C-099 de 2013, que declaró exequibles los incisos 2 y 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad, como el desplazamiento forzado, que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiendo descontarse de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa.”*

Lo anterior, significa que las personas víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos antes de la sentencia de unificación podían buscar la indemnización administrativa por vía judicial, dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia de unificación.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, fue víctima desplazamiento forzado por amenazas realizadas el 1 de enero de 1997 en el Municipio de Fragua (Caquetá), bien pudo iniciar el proceso judicial, dentro del plazo señalado en la sentencia de unificación de la Corte Constitucional, SU2-254 de 2013, es decir, dentro de los dos (2) años

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	LUISA FERNANDA CARDENAS Y OTROS.
DEMANDANDO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.
RADICACIÓN:	50001-33-33-002-2018-00091-01
CJMB	

siguientes a la ejecutoria del fallo, lo cual currió el 22 de mayo de 2013<sup>19</sup>; por tanto el plazo máximo para presentar la demanda de reparación directa por los hechos ocurridos el 1 de enero de 1997, era hasta el 22 de mayo de 2015. Ahora, como quiera que frente a estos hechos de desplazamiento forzado, la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, ejerció el medio de control de reparación directa, hasta el 23 de marzo de 2018, según acta de reparto que obra a folio 55 del expediente, el término de caducidad, se encuentra ampliamente superado.

Ahora, respecto al desplazamiento forzado ocurrido con posterioridad a la sentencia de unificación SU-254 de 2013, como consecuencia del *i.)* atentado que sufrió el esposo de la demandante y amenazas en su contra, en el Municipio de San Martín Meta el 23 de septiembre de 2013 y por las *ii.)* amenazas en contra de la actora en el Municipio de Acacías el 11 de febrero de 2015 que la obligó nuevamente a abandonar el lugar donde se encontraba residiendo, se advierte que se trata de hechos independientes como quiera que se presentaron en fechas y lugares diferentes. Igualmente se pone de presente que la Unidad de Víctimas reconoció el segundo evento como hecho victimizante de desplazamiento forzado, según la Resolución No. 2015-108607 del 6 de mayo de 2015.

De otra parte, se advierte que para efectos del contabilizar el término de caducidad, se tendrá en cuenta la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 29 de enero de 2020, en la cual consideró:

*“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.*

*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 humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del*

<sup>19</sup> La Corte Constitucional, en auto del 13 de junio de 2014, señaló que la sentencia quedó ejecutoriada tres (3) días después de la publicación del la parte resolutoria del fallo en el periódico “El Tiempo” el 19 de mayo de 2013, esto es, el **22 de mayo de 2013**. Al respecto indicó:

*“16. En consecuencia, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante publicación en el diario “EL TIEMPO”, el 19 de mayo de 2013 notificó la sentencia SU-254 de 2013, reproduciendo en su integridad la parte resolutoria de la misma.*

*17. Aunado a lo anterior, resulta necesario precisar que, aún y cuando no existe norma expresa que señale el término de la ejecutoria de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo cuarto del citado Decreto 306 de 1992,<sup>[1]</sup> resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 331 de la norma procesal civil, cuyo tenor literal reza: “ARTÍCULO 331. Modificado por el art. 34, Ley 794 de 2003 Ejecutoria. Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva. Las sentencias sujetas a consulta no quedarán firmes sino luego de surtida ésta”*

*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."*

De lo anterior, se infiere que para establecer el término de caducidad siempre debe acudirse al caso concreto y observar sus particularidades.

En la demanda se señala, que el Ejército Nacional, cuenta con las infraestructura, personal y armamento en los municipios de Granada (Meta) y que los miembros de esa institución tenían el control en el Municipio de San Martín (Meta), así como en el Municipio de San José de Fragua (Caquetá), no obstante permitió el accionar de los grupos al margen de la ley, hechos que motivaron el reclutamiento y desplazamiento forzado de la familia de la señora Luisa Fernanda Cárdenas Cárdenas, que aún continúa, pues no se han dado las condiciones para retornar a su lugar de origen.

Por su parte el apoderado de la Policía Nacional, expone que no existe evidencia que la demandante haya solicitado medidas de protección, por los hechos ocurridos en el Municipio de San Martín; sin embargo a folios 141 a 150, obran comunicaciones de la Policía Nacional y de la Unidad de Protección, en las cuales se observa que la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, estaba siendo objeto de amenazas, que su compañero parmanente sufrió un atentado y en razón a ello solicitó a la Policía Nacional le asignara un esquema de seguridad y la implementación de medidas de protección.

De la misma manera, la apoderada del Ejército Nacional, además de alegar la caducidad del medio de control, afirma que la parte demandante no señala las acciones u omisiones en que incurrió el Ejército Nacional en los hechos objeto de la demanda.

Así las cosas, y como quiera que en este momento procesal no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para determinar si el Estado, por acción u omisión, tuvo o no injerencia en los hechos que originaron el desplazamiento forzado de la demandante y su núcleo familiar de los municipios de San Martín en septiembre del año 2013 y de Acacías en el año 2015, y tampoco es posible valorar las circunstancias posteriores al desplazamiento, con el fin de determinar si se encuentran dadas las condiciones para que se produzca el retorno al lugar de origen o se ha logrado la estabilización económica de la demandante y su núcleo familiar, de acuerdo con las medidas de reparación que ha implementado el Estado de conformidad con lo señalado en la Ley 1448 de 2011.

En un caso similar, el Consejo de Estado, en reciente decisión, determinó que el desplazamiento forzado constituye un daño continuado, por tanto el término de

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	LUISA FERNANDA CARDENAS Y OTROS.
DEMANDANDO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.
RADICACIÓN:	50001-33-33-002-2018-00091-01
CJMB	

caducidad deberá verificarse a partir del momento en que hecho dañoso cesa, por haber condenado a los responsables o por estar dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen, independientemente, si la víctima regresa o no al sitio del cual fueron desplazados.

Al respecto, esa Corporación señaló:

*“Pues bien, se reitera que esta Corporación ha sostenido<sup>20</sup> que el desplazamiento forzado constituye un daño continuado, en virtud del cual el término de caducidad de la demanda de reparación se cuenta a partir de la condena de sus responsables o desde el momento en el que este cesa, lo primero que ocurra, es decir, cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno o el restablecimiento al lugar de origen, independientemente de que los afectados procedan o no de conformidad.*

*Revisado el expediente, se advierte que no se aportó ninguna prueba que dé cuenta de que los demandantes fueron víctimas de desplazamiento forzado, así como tampoco elementos probatorios que permitan determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que habría ocurrido el mencionado desplazamiento; sin embargo, sí se solicitó el decreto y práctica de pruebas tendientes a acreditar esos aspectos.*

*En este orden de ideas, la situación descrita impide determinar con claridad si se configuró la caducidad respecto de la pretensión de desplazamiento forzado de los demandantes, puesto que ni de la demanda ni de los documentos aportados como prueba es posible verificar la configuración de los supuestos enunciados -cesación de la conducta o ejecutoria de la sentencia penal- y, por ello, se hace necesario el recaudo de la totalidad de las pruebas del proceso.”<sup>21</sup>*

Conforme a lo anterior, y en virtud de los principios *pro actione* y *pro damnato* como expresión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, desde los cuales ha de entenderse que el juez sin desbordar el marco positivo debe llevar por el cauce adecuado el proceso con el único propósito de impartir justicia<sup>22</sup>, se aplazará el estudio de la caducidad de este medio de control, advirtiendo que éste se realizará cuando existan mayores elementos de juicio en el transcurso del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, y aún al momento de proferir sentencia, tal y como lo señala el artículo 187 *ibídem*, esto, toda vez que no se observa con claridad sin en efecto las entidades demandas

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, exp: 50.364.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 26 de mayo de 2020, exp: 62.380.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 09 de febrero de 2017. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00942-02(2905-14).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 24249. M.P. Mauricio Fajardo Gómez y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 27152. M.P. Danilo Rojas Betancourth, entre muchas otras.

omitieron algunos de sus deberes funcionales que conllevaron a que la señora LUISA FERNANDA CÁRDENAS CÁRDENAS, tuviera que desplazarse de su lugar de residencia.

Por todo lo anterior, se confirmará de manera parcial la decisión apelada, advirtiéndose que se aplazará el estudio de la caducidad hasta cuando existan mayores elementos de juicio en el transcurso del proceso, respecto de los hechos objeto de desplazamiento forzado por las amenazas ocurridas el 23 de septiembre de 2013 y 11 de febrero de 2015, en los Municipios de San Martín y Acacías del Departamento del Meta, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR PARCIALMENTE** el auto del 14 de noviembre del 2019, el cual quedará de la siguiente manera:

*“PRIMERO: DECLARAR la caducidad del medio de control de reparación directa, respecto de los hechos ocurridos el 1 de enero de 1997, en el Municipio de Fragua (Caquetá), de conformidad con lo expuesto en la pare motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: CONFIRMAR el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo el 14 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control, pero respecto de los hechos ocurridos el 23 de septiembre de 2013, en el Municipio de San Martín y el 11 de febrero de 2015, en el Municipio de Acacías, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.”*

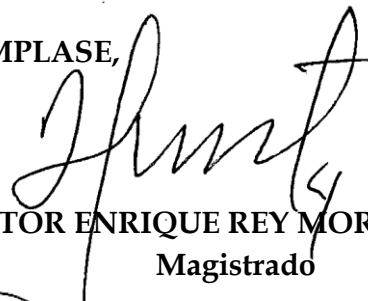
**SEGUNDO:** En firme la providencia, devuélvase al juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 43 de la misma fecha.

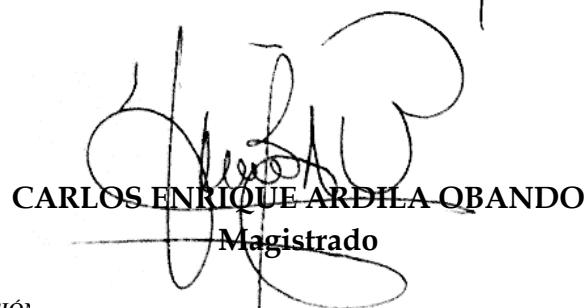
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



TERESA HERRERA ANDRADE  
Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO  
Magistrado



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado

REFERENCIA: REPARACIÓN  
DEMANDANTE: LUISA FERNANDA CÁRDENAS Y OTROS.  
DEMANDANDO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.  
RADICACIÓN: 50001-33-33-002-2018-00091-01  
CJMB