



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00879-01 (AG)
Actor: Gloria Nelsy Galeano y otros
Demandado: La Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional
Fuerza Aérea Colombiana y Policía Nacional
Referencia: Acción de grupo

Tema: Perjuicios causados por desplazamiento.

Subtema 1: Presupuestos de procedibilidad de la acción de grupo. Condiciones uniformes no acreditadas. Adecuación de la acción.

Subtema 2: Conteo del término de caducidad en eventos de desplazamiento. Conocimiento del daño.

Subtema 3: Atribución de responsabilidad al Estado por falla del servicio no acreditada. Ausencia de identificación del hecho dañoso.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de los demandantes contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 1 de agosto de 2016, que declaró probada la excepción del hecho de un tercero y negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los integrantes del grupo demandante solicitaron el pago de los perjuicios causados por el desplazamiento que consideran sufrieron con motivo de los constantes ataques de los grupos guerrilleros del ELN y las FARC, así como de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, que se disputaron el control territorial de la zona desde el año 1988 hasta época reciente. Aducen que debieron migrar a otras zonas del interior del país porque las fuerzas armadas y la Policía Nacional omitieron realizar labores tendientes a restablecer el orden público a pesar de que los actos violentos de los grupos armados al margen de la ley se prolongaron por más de 20 años.

II. ANTECEDENTES

Gloria Nelsy Galeano, en nombre propio y en representación de su hijo Edwin Alexis Galeano López; Jely Johana López Giraldo, María Aracelly Giraldo Giraldo, en nombre propio y en representación de sus hijos menores Deysi Jimena López Giraldo, Claudia Nallive López Giraldo y Yulisa López Giraldo; Edwin Ancizar López, quien actúa en nombre propio y en representación de su hija Estefani López Alzate; Damaris Liliana López López, Carlos Yovany López López, Gustavo de Jesús López, Laura Nelly López Ramírez, Marggy Juliana Arbeláez López, Juan Camilo Arbeláez López, Hersilia Inés López Ramírez, quien actúa en nombre propio



y en representación de los menores Aldair Adenawer Arbeláez López y Fernanda Valentina Marín Arbeláez; Wilfer Alejandro López López, Luis Alveiro López López, Yeiner Julián López López, Lilia Consuelo López Gómez, quien actúa en nombre propio y en representación de los menores Estefanía López López y Wilfer Alejandro López López; Iván Darío Hernández Piedrahita, Liliana María Vergara Idarraga, en nombre propio y en representación de los menores Andrés Felipe Hernández Vergara, Alex Mauricio Hernández Vergara, Kevin Alejandro Hernández Vergara y Jader Esneyder Vergara Gómez; Nicanor de Jesús Idarraga Ramírez, Neida Zuli Galeano Atehortua, en nombre propio y en representación de los menores Natalia Leandra Idarraga Galeano y Sergio Lizandro Idarraga Galeano; José Ovidio Idarraga Jimenez, Teresa Oliva Hoyos Salazar, quien actúa en nombre propio y en representación de los menores Liseth Daniela Idarraga Hoyos y Yurany Astrid Idarraga Hoyos; Luz Dalia Hoyos Salazar, Jenrry de Jesús García Duque, Oscar Emilio Duque López, Aura Ester Gómez de Duque, Mary Luz Duque Gómez, Claudia Patricia Duque Gómez, en nombre propio y en representación de los menores Valentina Duque Gómez y Yiseth Paola Duque Gómez; María Rosmira Idarraga Ramírez, Ramón Eduardo Vergara Idarraga, Dianny Lisbeth Vergara Idarraga, Fabian Alonso Quiceno Zuluaga, Diego Andrés Quiceno Zuluaga, Bertha Nelly Zuluaga García, en nombre propio y en representación de su hija Jessica Andrea Quiceno Zuluaga; Omar Darío Galeano López, Luz Estella López Duque, quien actúa en nombre propio y en representación de los menores Jhonathan Arley Galeano López y Leidy Jhoana Galeano López; María de los Dolores Jiménez de Idarraga, María Graciela Duque López, Marleny Amparo López Duque, Oscar Orlando López Duque y Mauricio Emilio López Duque, presentaron demanda en ejercicio de la **acción de grupo** en contra de la Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Fuerza Aérea de Colombia y Policía Nacional, para que se les declare administrativamente responsables por el **daño derivado del desplazamiento forzado** que sufrieron con motivo de las acciones violentas desplegadas por los grupos al margen de la ley que operaban en el municipio de Granada, Antioquia, y en las áreas rurales aledañas, sin la reacción eficiente de los entes demandados que conocen la difícil situación de orden público desde finales de la década del 80, pero *“omitieron el deber de defender la vida, tranquilidad, bienes y seguridad pública de los ciudadanos”*¹.

Como consecuencia, el apoderado de los integrantes del grupo conformado por cuarenta (40) adultos y veintidós (22) menores solicitó: i) el pago de **perjuicios morales** en cuantía equivalente a cien (100) smmlv a favor de cada uno de los demandantes por la angustia, impotencia y miedo que padecieron con motivo de las acciones violentas de los grupos al margen de la ley que el Estado omitió frenar a pesar de que se prolongaron por más de dos décadas; ii) el reconocimiento de una indemnización de **daño a la vida de relación** o alteración de las condiciones de existencia, en cuantía equivalente a cien (100) smmlv a favor de cada uno de los actores *“por la modificación anormal”* de su proyecto de vida, dado que debieron cambiar su entorno, oficio, hábitos, estudios, etc. y, iii) el pago de **perjuicios materiales** que cada uno llegue a demostrar por los gastos de desplazamiento del municipio de Granada a otras zonas del país, el valor de los bienes perdidos por el abandono de sus viviendas, los enseres, bienes personales, cosechas, entre otros².

Como **sustento fáctico** de las pretensiones, la parte actora manifestó que desde el año 1980 el municipio de Granada fue cercado por el grupo subversivo del ELN, en 1987 llegó una facción de la guerrilla de las FARC y a finales de los noventa arribaron las AUC. Los hechos violentos cometidos por esos grupos armados se

¹ Folio 181 del c. 1.

² Folio 180 del c. 1.



prolongaron por más de dos décadas y obligaron a los actores a desplazarse masivamente al interior del país para conservar la vida “*sin la certeza de retorno*”³.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

La **demanda presentada** el 21 de agosto de 2014 fue **admitida** por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el auto **notificado** en debida forma⁴.

El apoderado del Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Fuerza Aérea solicitó en la **contestación de la demanda** la vinculación al proceso de los representantes del departamento de Antioquia, el municipio de Granada y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional por ser los competentes para implementar las medidas de protección a la población desplazada por la violencia. Además, se opuso a las pretensiones de la demanda porque no está demostrada la relación de causalidad entre el daño alegado y la acción u omisión del ente demandado, por el contrario, a su juicio, está claro que los hechos violentos que generaron el alegado desplazamiento provienen de hechos de terceros que configura una causal de exoneración de responsabilidad. Aunado a esto, los hechos narrados en la demanda no dan cuenta de un daño cierto, particular y concreto, pues solo refieren acontecimientos violentos ocurridos en el municipio de Granada y zonas aledañas desde 1988, pero no hacen referencia al lugar de residencia de los actores en ese lugar, al hecho específico que motivó el desplazamiento, su condición de desplazados ni la época en que emigraron. Concluyó que la parte actora no expuso ni aportó pruebas de las acciones u omisiones atribuidas a la fuerza pública que presuntamente facilitaron, propiciaron o impidieron contrarrestar los hechos violentos realizados por grupos al margen de la ley en el municipio de Granada, por el contrario, el Ejército Nacional ha efectuado en forma periódica operaciones de inteligencia y militares para restablecer el orden público en la zona “*replegando notablemente el actuar violento*”⁵. El apoderado del Ministerio de Defensa, Policía Nacional, contestó la demanda con argumentos idénticos a los expuestos por el apoderado del Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana⁶.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca **negó la vinculación** al proceso de los organismos señalados en la contestación de la demanda y realizó la **audiencia de conciliación** de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, que resultó fallida por falta de ánimo conciliatorio y, en auto posterior, dispuso la práctica de **pruebas**, entre las que ordenó expedir oficios a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que remitiera el registro de población desplazada del municipio de Granada, a la alcaldía y Personería municipal, a la Defensoría del Pueblo, al Centro de Memoria Histórica, a la oficina de Registro de Instrumentos públicos, entre otras, para que enviaran información relacionada con los actos violentos presentados en esa zona, la identificación de las personas desplazadas, la fecha de la declaración de desplazamiento y los documentos que reposan en esas entidades sobre cada uno de los actores, y al Ministerio de Defensa para que informara las acciones realizadas para restablecer el orden público⁷. El tribunal corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para que rindiera informe⁸. Los apoderados de las partes presentaron alegatos y el agente del Ministerio Público guardó silencio⁹.

³ Folios 183 a 189 del c. 1.

⁴ Folios 253 a 263 del c. 1.

⁵ Folio 264 del c. 2.

⁶ Folio 377 del c. 2.

⁷ Folios 417, 435, 440, 487 y 586 del c. 2.

⁸ Folios 655 y 729 del c. 2.

⁹ Folios 660, 697, 731 y 744 del c. 2.



2.3. Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de sentencia expedida el 1 de agosto de 2016, precisó que el término de caducidad no es exigible en daños derivados del desplazamiento forzado, por tratarse de un delito de lesa humanidad de “*carácter imprescriptible*”. Al decidir el fondo del asunto, **declaró probada la excepción de hecho de un tercero y negó las pretensiones**, porque si bien encontró demostrada la condición de desplazados de la mayoría de los demandantes, no se demostró la omisión o incumplimiento de los deberes de prevención, protección y seguridad a cargo de los órganos demandados, motivo por el cual el hecho determinante de la migración solo puede ser atribuido a la acción de los grupos armados ilegales que actuaban en la zona, circunstancia que configura la causal eximente de responsabilidad del hecho de un tercero. Afirmó que, si bien en la demanda se relacionan varios hechos violentos ocurridos en el municipio de Granada, no se precisó la omisión en que incurrieron las demandadas frente a un suceso en específico y el análisis general de la situación de orden público no revela el incumplimiento de los deberes y obligaciones a cargo de las fuerzas armadas y de policía, pues está demostrado que estaban presentes en la zona y que realizaron actividades de prevención y protección por medio de operaciones militares y de inteligencia¹⁰.

2.4. Recurso de apelación

El apoderado de los demandantes adujo que la atribución de responsabilidad se entiende acreditada, precisamente, porque la presencia de la fuerza pública y la policía nacional en el municipio de Granada y zonas aledañas no logró contrarrestar los actos violentos que los grupos al margen de la ley perpetraron por más de dos décadas, circunstancia que “*indudablemente pone en entredicho la efectividad del actuar (...) pues de haber actuado las accionadas con la diligencia debida no habría lugar al éxodo de los habitantes de dicho municipio*”. Afirmó que la acreditación del desplazamiento de los habitantes del municipio de Granada por causa de las acciones violentas desplegadas por los grupos armados presentes en la zona demuestra que las fuerzas armadas y la policía nacional desatendieron los deberes de protección, defensa y garantía de los derechos fundamentales de las víctimas del daño, porque las acciones que desplegaron no fueron suficientes para restablecer el orden público alterado por más de dos décadas. Concluyó que las pruebas aportadas dan cuenta de que los órganos demandados tuvieron conocimiento de la situación de violencia que se prolongó por décadas, convirtiéndose en un hecho notorio, por lo que resulta evidente que las demandadas no utilizaron todos los medios a su alcance para cumplir la carga obligacional relativa a la protección y defensa de los derechos de las personas¹¹.

2.5. Trámite procesal relevante en segunda instancia

Esta Corporación **admitió el recurso** de apelación interpuesto por el apoderado de los actores y, en auto posterior, corrió traslado para presentar **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo¹².

El apoderado de los **demandantes** reiteró que las pruebas aportadas al expediente dan cuenta de que el daño antijurídico consistente en el desplazamiento de los actores del municipio de Granada es imputable a los órganos demandados, porque las acciones que realizaron no fueron suficientes para impedir el hecho dañoso

¹⁰ Folio 745 del c. ppal.

¹¹ Folio 821 del c. ppal.

¹² Folios 853, 856 y 898 del c. ppal.



“configurándose una falla en el servicio” por no contrarrestar de manera eficiente los actos violentos que ocasionaron la afectación cuya reparación se pretende. Por su parte, el apoderado de **la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional**, precisó que en este caso no están acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que originaron el desplazamiento de los actores, razón por la que es imposible determinar la omisión o incumplimiento de la carga obligacional de las demandadas frente a un hecho indefinido, máxime si se tiene en cuenta que la imputación material derivó del hecho de un tercero¹³.

El procurador primero delegado ante el Consejo de Estado, Dr. Nicolás Yepes Corrales, solicitó confirmar la sentencia apelada que negó las pretensiones. Preciso, además, que en este caso no se indicó u momento específico que diera lugar al éxodo de los actores, solo indicaron los múltiples actos violentos ocurrido en el municipio de Granada entre los años 1988 a 2008, sin aportar prueba relativa a la falla atribuida a los órganos demandados por la omisión de sus deberes de protección y defensa de los residentes en el territorio nacional. Por el contrario, las pruebas allegadas al expediente dan cuenta de que la fuerza pública confrontó a los grupos ilegales por medio de operaciones militares que pusieron en marcha las estrategias que consideraron apropiadas para vencer a los subversivos. Afirmó que “exigir un cubrimiento de la fuerza pública en cada lugar (...) desborda la capacidad de actuación exigible (...) por lo que se reitera que la responsabilidad del Estado no es de resultado sino de medio”. Concluyó que la sola mención de los actos de violencia ocurridos en el municipio de Granada por grupos al margen de ley durante un periodo de 20 años “resulta absolutamente insuficiente para evidenciar la falla del servicio”¹⁴.

2.6. Manifestación de impedimento

El Magistrado del Consejo de Estado, Dr. Nicolás Yepes Corrales, manifestó a la Sala que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 12 del artículo 141 del Código General del Proceso (CGP)¹⁵, pues, en su calidad de Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, emitió concepto en este asunto.

La Sala declarará fundado tal impedimento, pues constata la ocurrencia de la situación informada por el integrante de esta Subsección, que constituye uno de los supuestos fácticos consagrados taxativamente en el artículo 141 del CGP y, en consecuencia, el magistrado Yepes Corrales será apartado del conocimiento del presente caso.

III. Problemas jurídicos

De acuerdo con lo expuesto por la parte actora sobre los hechos generadores del daño consistente en el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes por los actos violentos presentados en el municipio de Granada, Antioquia, y las razones expuestas por el *A quo* para denegar las pretensiones, resulta imperioso en este caso analizar los presupuestos de procedibilidad de la acción de grupo, dado que en la demanda no se hizo referencia al hecho concreto generador del daño, la fecha de la migración ni la época en que cesó la afectación

¹³ Folios 858 y 866 del c. ppal.

¹⁴ Folio 876 del c. ppal.

¹⁵ El Magistrado Dr. Nicolás Yepes Corrales manifestó, además, que después formalizará esta manifestación de manera escrita.



o se restablecieron los derechos¹⁶.

3.1. En ese orden, procede la Sala a establecer si ¿la acción de grupo ejercida por los demandantes para lograr la declaración de responsabilidad de las fuerzas armadas y de policía por el daño consistente en el desplazamiento forzado, reúne el requisito de procedibilidad relativo a las condiciones uniformes de la causa que originó los perjuicios individuales según lo previsto en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998?

3.2. Analizado lo anterior, la Sala procederá a verificar si ¿la acción indemnizatoria presentada por los demandantes en contra de las fuerzas armadas y de policía por el daño consistente en el desplazamiento forzado fue presentada en el término de caducidad dispuesto en la ley?

3.3. Si la respuesta es afirmativa la Sala determinará si ¿el daño consistente en el desplazamiento forzado de los demandantes es imputable jurídicamente a los órganos demandados a título de falla del servicio por no detener el actuar violento de los grupos subversivos que combatieron en el municipio de Granada, Antioquia, durante más de dos décadas?

IV. Consideraciones

Esta Corporación **es competente** para conocer del presente caso porque, de conformidad con los artículos 50^[17] de la Ley 472 de 1998 y 150^[18] y 152.16^[19] del CPACA, pues se trata de un asunto que, de una parte, tuvo su origen en el ejercicio del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo originado en la presunta acción u omisión de entidades públicas y/o particulares del orden nacional y, de otra, porque fue decidido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Con todo, el artículo 13 del Reglamento Interno del Consejo de Estado -adoptado por el Acuerdo No. 080 de 2019-, al prever el reparto interno de los asuntos por especialidad establece que la Sección Tercera conoce de “*las acciones de grupo competencia*” de esta Corporación.

En cuanto al **régimen jurídico aplicable al caso**, es del caso precisar que la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), que entró a regir el 2 de julio de 2012, al establecer el régimen de transición, dispuso que esa normativa es aplicable “*a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia*”. Así, dado que el medio de control para la reparación de los perjuicios causados al grupo fue instaurado el 21 de agosto de 2014²⁰, el asunto se rige por las

¹⁶ Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 187. “(...) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus.”.

¹⁷ Ley 472 de 1998. Artículo 50. “*Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas*”(“...”).

¹⁸ CPACA. Artículo 150. *Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia* (“...”).

¹⁹ CPACA. Artículo 152. *Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*“(“...”) “16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

²⁰ Folios 236 y 237 del c. 1.



disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998^[21] con las modificaciones previstas en la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en lo relativo a la pretensión y competencia.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha considerado que, si bien “ (...) el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998”²².

4.1. Consideraciones relativas al primer problema jurídico

En relación con los presupuestos de procedibilidad de la acción de grupo, los artículos 3, 46 y 55 de la Ley 472 de 1998 establecen: i) que el grupo de personas afectadas no sea inferior a veinte (20); ii) que cada integrante del grupo haya sufrido un perjuicio individual y, iii) que el grupo reúna condiciones uniformes respecto de la causa que originó los perjuicios individuales, a partir de las cuales se justifique su integración y se identifiquen las personas que lo pueden integrar, en caso de ser necesario.

Respecto de las **condiciones uniformes del grupo** frente a la causa de los perjuicios individuales, la Corte Constitucional ha precisado que tal requisito impone que el daño “*se identifica en el hecho vulnerante y en el responsable*”, dado que tal identidad es la que posibilita el análisis conjunto de la responsabilidad frente a un mismo hecho dañoso que causa afectaciones a un colectivo, pero con consecuencias patrimoniales y morales disímiles. En ese orden, “*las acciones de grupo pretenden reparar el daño ocasionado a los derechos subjetivos de un número plural de personas que establece la ley para ser consideradas como un grupo, en la medida en que todas ellas fueron afectadas por un evento lesivo común, que amerita un tratamiento procesal unitario. La determinación de la responsabilidad es entonces tramitada conjuntamente, pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo*”²³.

En este caso, la apoderada de los demandantes no identificó el evento lesivo o hecho vulnerante común, tan solo presentó una lista cronológica de múltiples hechos violentos ocurridos en el municipio de Granada, Antioquia, desde el 6 de marzo de 1988 hasta el 15 de junio de 2008, en los siguientes términos²⁴:

²¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015-00934; Auto del 18 de mayo de 2017 exp. 2016-00131 y, Auto del 18 de julio de 2017, exp. 2013-00583.

²³ Corte Constitucional, sentencias C-569 de 8 de junio de 2004, que declaró exequibles parcialmente los artículos 3 y 46 de Ley 472 de 1998, en las expresiones “Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”. Sobre el tema: sentencia C-304 de 28 de abril de 2010 y sentencia C-1062 de 16 de agosto de 2000, que precisó: “En lo relativo a la determinación de la responsabilidad en la causación del daño, para el ejercicio de esta acción es requisito indispensable que existan condiciones uniformes en el número plural de personas. Esto significa que las personas que se han visto afectadas en un interés jurídico deben compartir la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales y frente a los demás elementos atribuibles a la responsabilidad; es decir, que el hecho generador del daño sea idéntico, que ese hecho haya sido cometido por el mismo agente, o sea referido a un mismo responsable, y que exista una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio por el cual el grupo puede dirigir la acción tendiente a la reparación de los perjuicios sufridos.”.

²⁴ Folios 188 y 189 del c. 1.



(...)

- El 29 de octubre de 1999, el ELN es autor del asesinato de tres agentes de la Policía en el coliseo del municipio de Granada.
- Los días 6 y 7 de diciembre de 2000, se produce la toma guerrillera el Municipio de Granada (Antioquia), tras la detonación del carro bomba con 400 kilos de dinamita. La toma guerrillera destruyó 110 viviendas, 55 locales comerciales, daños parciales a 219 casas, vías, andenes, redes de servicios públicos, energía, alcantarillado, el hospital y el comando de policía.
- El 20 de abril de 2001 el Bloque Metro de las AUC masacran siete campesinos en las veredas El Vergel y Minitas.
- Durante los días 13 y 14 de julio de 2001 las FARC asesinan al ex alcalde Jorge Alberto Gómez, uno de los más queridos en el pueblo, junto a otros cuatro civiles. Así mismo el alcalde Iván Darío Castaño fue secuestrado ese año.
- El 2 de abril de 2002, 3500 personas se desplazan del casco urbano.
- El 30 de abril de 2002, el ELN ordenó cierre de la administración municipal hasta que las AUC terminaran el bloqueo de alimentos.
- El 26 de junio de 2002, las FARC exigen renuncia de todos los alcaldes del oriente Antioqueño.
- El 2 de junio de 2003, a causa de una explosión de un artefacto en la zona urbana, mueren cuatro personas y quedan catorce heridas.
- El 17 de agosto de 2003 grupos armados provocan hostigamiento irrumpiendo la armonía.
- El 2 de diciembre de 2003 se presenta un hostigamiento al Comando de la Policía.
- El 20 de febrero de 2004 ocurre un atentado con lanzagranadas en la zona urbana.
- El 15 de junio de 2008 explotan dos petardos en la zona urbana dejando daños materiales.

Dado los hechos precedentes, el sentimiento de inseguridad ante la eventualidad de nuevas tomas de la guerrilla, paramilitares y/o autodefensas, del secuestro en un retén o el señalamiento como colaborador del enemigo, se apodera de los habitantes del Municipio de Granada (Antioquia), quienes se ven obligados a desplazarse forzosamente y masivamente de su lugar de residencia a otras ciudades en pro de la salvaguarda de sus vidas, pues el Estado representado por el MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL y FUERZA AÉREA falló en su deber constitucional de brindar protección a la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio; preservación del orden público interno; mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y de seguridad para la convivencia de la paz.

(...)

La ausencia de justificación de la conformación del grupo frente al hecho vulnerante común obliga a un análisis preliminar de los medios de prueba allegados al expediente para verificar la acreditación de los presupuestos de procedibilidad de la acción de grupo dirigida a la reparación del daño derivada del desplazamiento forzado de los integrantes del grupo, la fecha en que ocurrió y el presunto responsable.

Al punto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por medio de oficio suscrito por el jefe de la oficina asesora jurídica el 14 de septiembre de 2015, allegó al expediente un CD con la información de todas las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas-RUV- del municipio de Granada, Antioquia, en el que relaciona el "hecho" que dio lugar a la inscripción, la fecha de ocurrencia y el posible autor, entre otros. La información relativa a los integrantes adultos que conforman el grupo demandante es la siguiente²⁵:

²⁵ Folio 588 y 590 del c. 2. (CD)



No.	Demandante	Hecho	Tipo de desplazamiento	Fecha de ocurrencia del hecho	Posible autor
1	Gloria Nelsy Galeano	Desplazamiento forzado	Individual	26/01/2009	Grupos guerrilleros
2	Jely Johana López Giraldo	Desplazamiento forzado	Individual	2/08/2008	Grupos guerrilleros
3	María Aracelly Giraldo Giraldo	Desplazamiento forzado	Individual	25/09/2003	Grupos guerrilleros
4	Edwin Ancizar López	Desplazamiento forzado	Individual	25/03/2002	Grupos guerrilleros
5	Damaris Liliana López López	Desplazamiento forzado	Individual	7/12/2002	Otros
6	Carlos Yovany López López	Desplazamiento forzado	Individual	7/12/2002	Otros
7	Gustavo de Jesús López	Desplazamiento forzado	Individual	7/12/2002	Otros
8	Laura Nelly López Ramírez	Desaparición Forzada	-----	1/01/1900	-----
9	Marggy Juliana Arbeláez López	Desplazamiento forzado	Individual	5/09/2012	Grupos guerrilleros
10	Juan Camilo Arbeláez López	Desplazamiento forzado	Individual	17/01/2009	Sin información
11	Hersilia Inés López Ramírez	Desplazamiento forzado	Individual	17/01/2009	Grupos guerrilleros
12	Wilfer Alejandro López López	Desplazamiento forzado	Individual	16/01/2003	Otros
13	Luis Alveiro López López	Desplazamiento forzado	Individual	16/01/2003	Otros
14	Yeiner Julián López López	Desplazamiento forzado	Individual	16/01/2003	Otros
15	Lilia Consuelo López Gómez	Desplazamiento forzado	Individual	16/01/2003	Otros
16	Iván Darío Hernández Piedrahita	Desplazamiento forzado	Individual	16/03/2003	Autodefensas
17	Liliana María Vergara Idarraga	Desplazamiento forzado	Individual	16/03/2003	Autodefensas
18	Nicanor de Jesús Idarraga Ramírez	Desplazamiento forzado	Individual	26/10/2005	Sin información
19	Neida Zuli Galeano Atehortua	Desplazamiento forzado	Individual	26/10/2005	Sin información
20	José Ovidio Idarraga Jimenez	Desplazamiento forzado	Individual	28/11/2002	Autodefensas
21	Teresa Oliva Hoyos Salazar	Desplazamiento forzado	Individual	28/11/2002	Autodefensas
22	Luz Dalia Hoyos Salazar	Desplazamiento forzado	Individual	17/05/2002	Otros
23	Oscar Emilio Duque López	Desplazamiento forzado	Individual	10/08/2003	Fuerza Pública
24	Aura Ester Gómez de Duque	Desplazamiento forzado	Individual	10/08/2003	Fuerza Pública
25	Mary Luz Duque Gómez	Desplazamiento forzado	Individual	10/06/2002	Grupos guerrilleros
26	Claudia Patricia Duque Gómez	Desplazamiento forzado	Individual	10/08/2003	Grupos guerrilleros
27	María Rosmira Idarraga Ramírez	Desplazamiento forzado	Individual	13/04/2003	Grupos guerrilleros
28	Ramón Eduardo Vergara Idarraga	Desplazamiento forzado	Individual	25/06/2003	Grupos guerrilleros
29	Dianny Lisbeth Vergara Idarraga	Desplazamiento forzado	Individual	13/04/2003	Grupos guerrilleros
30	Fabian Alonso Quiceno Zuluaga	Desplazamiento forzado	Individual	1/09/2000	Otros
31	Diego Andrés Quiceno Zuluaga	Desplazamiento forzado	Individual	1/09/2000	Otros
32	Bertha Nelly Zuluaga García	Desplazamiento forzado	Individual	1/09/2000	Otros
33	Omar Darío Galeano López	Desplazamiento forzado	Individual	24/10/2003	Grupos guerrilleros
34	Luz Estella López Duque	Desplazamiento forzado	Individual	24/10/2003	Grupos guerrilleros



35	María de los Dolores Jiménez de Idarraga	Desplazamiento forzado	Individual	28/09/2005	Grupos guerrilleros
36	María Graciela Duque López	Pérdida de bienes muebles o inmuebles	-----	14/02/2003	Grupos guerrilleros
37	Marleny Amparo López Duque	Desplazamiento forzado	Individual	9/05/2003	No identifica
38	Oscar Orlando López Duque	Desplazamiento forzado	Individual	14/06/2002	No identifica
39	Mauricio Emilio López Duque	Desplazamiento forzado	Individual	15/09/2002	No identifica

Al expediente también fueron allegadas numerosas certificaciones expedidas por la Personería municipal de Granada, Antioquia, en las que consta que varios de los demandantes fueron inscritos en el registro único de población desplazada, la fecha de ocurrencia del hecho, el número de la declaración y la fecha de valoración²⁶, información que coincide con la reportada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctima relacionada en el cuadro precedente.

Asimismo, fue aportado al expediente el informe de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio de Marinilla de 28 de julio de 2015, en el que consta que los demandantes Laura Nelly López Ramírez, Iván Darío Hernández Piedrahita, Ramón Eduardo Vergara Idarraga y Omar Darío Galeano López son propietarios de inmuebles en ese círculo registral²⁷.

Los medios probatorios referidos dan cuenta de que la mayoría de los integrantes del grupo demandante tienen la condición de desplazados del municipio de Granada, Antioquia, con excepción de los demandantes Laura Nelly López y Graciela Duque López, quienes aparecen inscritas en el RUV, la primera, como víctima indirecta de desaparición forzada y, la segunda, como víctima de pérdida de bienes o inmuebles por hechos ocurridos el 14 de febrero de 2003. Por su parte, el demandante Jenrry de Jesús García Duque no acreditó el interés sobre el bien jurídico tutelado, porque no allegó al expediente elementos probatorios que acreditaran su condición de desplazado. En ese orden, ante una eventual condena, la Sala declarará la falta de legitimación en la causa por activa de los tres demandantes citados.

En ese orden, si bien está demostrada la condición de desplazados de treinta y siete personas (37) integrantes del grupo, tal circunstancia, por sí misma, no configura el presupuesto de uniformidad previsto en la ley para la procedencia del medio de control dirigido a la reparación de los daños causados a un número plural de personas, porque **no se demostró un hecho vulnerante o evento lesivo común que posibilite el análisis conjunto de la responsabilidad extracontractual** del Estado, dado que el desplazamiento derivó de hechos ocurridos en épocas distintas y con responsables disímiles, motivo por el cual el hecho dañoso y su imputación fáctica y jurídica no presentan similitud.

Así, aunque existe uniformidad respecto del daño alegado por la mayoría de los integrantes del grupo, esto es, el desplazamiento forzado individual, no se encuentra acreditado el presupuesto de procedibilidad relativo a las condiciones uniformes del grupo que posibiliten el análisis conjunto de responsabilidad, porque el hecho vulnerante y su imputación fáctica son disímiles. En ese orden, el medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo resulta improcedente, motivo por el cual, en principio, no es posible emitir pronunciamiento de fondo.

²⁶ Folios 7, 14, 23-24, 34, 51, 76, 84, 91, 114, 118, 140, 147 y 164 a 169 del c. 1.

²⁷ Folio 508 del c. 2.



No obstante, dado que las pretensiones están encaminadas al reconocimiento de perjuicios de derivados de un daño antijurídico atribuido a la acción u omisión de la fuerza pública, el medio de control ejercido por los demandantes para el resarcimiento de los perjuicios causados al grupo, será adecuado al de reparación directa por ser la acción procedente para ese propósito cuando no es posible el análisis conjunto de la responsabilidad por falta de uniformidad frente al hecho vulnerante o evento lesivo.

Lo anterior, en atención a la atribución del juez de adecuar la demanda para dar “*el trámite que le corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada*”²⁸, con el propósito de salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar eventuales fallos inhibitorios derivados de la indebida escogencia de la acción -tal como lo ha referido la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹-, sin que ello implique que los demandantes “opten por el medio de control que más les convenga para eludir cargas procesales o, incluso, el término de caducidad”³⁰

En ese orden, la Sala procede a adecuar la acción a la de reparación directa y, en consecuencia, analizará los presupuestos procesales que rigen ese medio de control.

4.2. Consideraciones relativas al segundo problema jurídico

La caducidad del ejercicio del derecho de acción constituye una sanción que deriva de la falta de diligencia de esa potestad y tiene fundamento en la seguridad jurídica y en la necesidad de toda sociedad de impedir que situaciones anómalas o conflictivas se perpetúen sin una debida definición judicial. Por esa razón, el ordenamiento jurídico estableció términos perentorios y preclusivos para el ejercicio de las acciones y derivó como sanción para quien obra con negligencia, la caducidad del medio de control jurisdiccional.

El término de caducidad para el ejercicio de las acciones y el inicio del conteo previsto en las normas procesal se fija a partir de las reglas sobre “*leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios*” previstas en el artículo 624 del CGP, aplicable al procedimiento contencioso por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, entre las que se encuentra que, “*los términos que hubieren comenzado a correr, (...) se regirán por las leyes vigentes cuando (...) empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.*”

En este caso la demanda fue presentada después de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, por lo que, en principio, el término de caducidad del medio de control de reparación directa es 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 (...)*”³¹. No obstante, en atención a que los hechos expuestos en la demanda dan cuenta de que los actos violentos que causaron el desplazamiento ocurrieron entre los años 1988 y 2008, la Sala infiere que el plazo para el ejercicio del medio de control empezó a correr antes de la vigencia del CPACA. En consecuencia, la norma aplicable al término y conteo de la

²⁸ CPACA artículo 171. Admisión de la demanda. “*El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá: (...)*”.

²⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-031 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Sentencia SU- 238-19, M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto del 27 de febrero de 2019, expediente 60161 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 31 de agosto de 2021, expediente 52773. En igual sentido, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 20 de septiembre de 2020, expediente 61971.

³¹ CPACA artículo 164 literal i).



caducidad de la acción de reparación directa es el artículo 136-8 del CCA, según el cual el plazo vence en dos (2) años, “contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa (...)”.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Sección ha fijado algunas subreglas especiales³² para establecer el inicio del conteo del término de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales que persiguen la reparación de los daños antijurídicos atribuidos a la acción u omisión de agentes del Estado, i) cuando el conocimiento del daño no coincide con el acaecimiento del hecho que le dio origen, circunstancia que al no depender del afectado permite que el término empiece a correr a partir del momento en que se conozca o se manifieste el suceso o, ii) cuando la afectación se prolonga en el tiempo, caso en el que el conteo inicia desde que el daño continuado cesa a menos que el afectado lo hubiera conocido tiempo después, evento en el cual aplica la regla sobre el conocimiento posterior³³.

La subregla referida ha sido aplicada en casos en los que la pretensión indemnizatoria está dirigida al resarcimiento de los perjuicios causados por la violación grave de los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario que, con posterioridad a la ocurrencia del daño, involucra a agentes del Estado por acción o por omisión en la comisión del hecho dañoso, en razón a que el conocimiento de esa circunstancia posibilita a las víctimas indirectas a imputar responsabilidad al Estado³⁴.

En reciente sentencia de unificación la Sala Plena de la Sección Tercera

aclaró, igualmente, 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 en materia de lo contencioso administrativo, están regidas por la regla de conocimiento del hecho dañoso en virtud de la cual el conteo del término de caducidad inicia desde que el interesado tiene conocimiento de que agentes estatales participaron en la ocurrencia del daño por acción o por omisión, dado que esa circunstancia es la que posibilita la atribución de responsabilidad al Estado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

En ese orden, la Sala concluyó que, en los casos en los que la atribución de responsabilidad al Estado se sustenta en la violación grave de los derechos humanos o en infracciones al derecho internacional humanitario el término de caducidad es exigible a partir de que el afectado cuenta con elementos que le permiten inferir que agentes estatales estuvieron implicados en la acción u omisión generadora del hecho dañoso, “pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 7 de agosto de 2005, expediente 14691, de 18 de mayo de 2017, expediente 35090 y de 26 de marzo de 2019, expedientes 44001 y 43864.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 19 de julio de 2007, expediente 31135, sentencia del 28 de febrero de 2011, expediente 18287.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 20 de marzo de 2013, expediente 22491; Subsección B, auto del 12 de diciembre de 2014, expediente 50187; Subsección A, sentencia del 23 de marzo de 2017, expediente 44812. En sentencia del 10 de mayo de 2017, expediente 40464, esta Sección cita la sentencia de la Corte Constitucional SU-659 del 22 de octubre de 2015, expedida en sede de revisión de los fallos de tutela dentro de la acción promovida por Sandra Janeth Guzmán Aranda y otros contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en el asunto relacionado con el abuso sexual y homicidio de una niña dentro de un CAI de la Policía Nacional ubicado en Bogotá. En esa oportunidad la Corte Constitucional precisó: “La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que el término de caducidad debe contarse desde el momento en que se conoce el agente que ocasionó el daño cuya reparación se demanda. Aquel inicia a correr al día siguiente de los hechos dañosos, solamente en los eventos en que estos, y el conocimiento de la víctima sobre el responsable, son simultáneos. Esta posición del Consejo de Estado es reiterada y pacífica (...)” “Para la Sala, lo que correspondía a la Sección Tercera, Subsección C, era concluir que el término de caducidad empezaba a correr desde cuando los accionantes tuvieron total claridad de los hechos dañosos, incluido, por supuesto el agente responsable.” Esta Corporación, en virtud de la decisión referida, expidió sentencia de reemplazo el 27 de enero de 2016, expediente 20880.



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”.

Conforme con lo anterior, la Sección Tercera unificó la jurisprudencia en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, como el desplazamiento forzado, los crímenes de guerra “y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado”, en el siguiente sentido³⁵:

- i) En tales eventos resulta exigible 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.
- iii) El término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, pero, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley. Es decir, que *“el juez de lo contencioso administrativo debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad cuando encuentra demostrado que el ejercicio de la acción se postergó por causas materiales que le impidieron al titular del bien jurídico acudir a ante la administración de justicia”.*

Bajo el marco legal y jurisprudencial referido, la Sala procede a establecer la fecha en la que se causó el daño y si existieron o no situaciones específicas que le hubieran impedido a los demandantes ejercer materialmente el derecho de acción.

Las circunstancias aducidas por la apoderada de los demandantes para sustentar la imputación jurídica de responsabilidad extracontractual a los órganos demandados a título de falla del servicio se enmarca en la presunta *“ineficacia de las actividades realizadas por las fuerzas para contrarrestar la ofensiva subversiva”*³⁶, conducta que, según lo narrado en la demanda, propició el daño consistente en el desplazamiento forzado que sufrieron los habitantes del municipio de Granada, Antioquia, entre los años 2000 a 2012.

Está demostrado con el informe allegado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que todos los actores conocieron el daño desde el momento de su ocurrencia y a partir de ese instante tuvieron elementos para inferir la presunta participación de agentes del Estado en su acaecimiento por la presunta *“ineficacia”* de las acciones que, sabían, realizaban las fuerzas militares y de policía en contra de los grupos subversivos que operaban en la zona.

Por otra parte, los actores no allegaron al expediente medios de prueba que demuestren la ocurrencia de circunstancias especiales que les hubieran impedido el ejercicio de la acción de reparación directa para el reconocimiento de los perjuicios causados con motivo del desplazamiento forzado, presupuesto necesario para *“inaplicar el término de caducidad”*, máxime si se tiene en cuenta que ese daño, por sí mismo, no demuestra la imposibilidad material de presentar la pretensión indemnizatoria³⁷.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2020, expediente 61033.

³⁶ Folios 170 y 171 del c. 1.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia de 10 de septiembre de 2021, expediente 2017-00621(AG), consideró: *Adicionalmente, contrario a lo sostenido por el Tribunal a quo, en el presente asunto el cómputo de la caducidad no se altera por el hecho de que los demandantes sean víctimas del delito*



En ese orden, el conteo del término de caducidad inicia a partir del conocimiento del daño³⁸, esto es, desde que ocurrió el desplazamiento forzado de cada uno de los treinta y siete (37) adultos demandantes ocurrido entre los años 2000 y 2012.

Así, como el daño alegado por treinta y seis (36) de los treinta y siete (37) demandantes derivó de hechos acaecidos entre el 1 de septiembre de 2000 y el 26 de enero de 2009, y como la demanda fue presentada el 21 de agosto de 2014, **la Sala concluye que el medio de control de reparación directa no fue ejercido en el término de dos años dispuesto en la ley**, máxime porque ninguno de los actores acreditó la ocurrencia de circunstancias específicas que hubieran impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción.

Ahora, en atención a que el desplazamiento forzado “*individual*” que sufrió Marggy Juliana Arbeláez López se produjo por hechos ocurridos el 5 de septiembre de 2012 y la demanda fue presentada el 21 de agosto de 2014, la Sala procede a determinar si, en su caso, es posible imputar jurídicamente el hecho dañoso a los órganos demandados.

4.2. Consideraciones relativas al tercer problema jurídico

El daño antijurídico se encuentra acreditado con el informe allegado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el que aparece que Marggy Juliana Arbeláez López fue inscrita como víctima de desplazamiento forzado del municipio de Granada, Antioquia, por hechos ocurridos el 5 de septiembre de 2012, atribuidos a grupos guerrilleros.

En relación con la imputación del daño, la información allegada al expediente da cuenta de que la imputación fáctica del hecho recae sobre los grupos guerrilleros que operaban en la zona donde residía la demandante, pero la imputación jurídica se atribuyó a las fuerzas militares y de policía por la “*ineficacia*” que en la demanda se predica de sus acciones para combatir a los subversivos que causaron múltiples actos violentos en el municipio de Granada, Antioquia, durante más de dos décadas.

Ahora, la demanda no hizo ninguna referencia a las circunstancias en las que ocurrió el hecho dañoso que causó el desplazamiento forzado de Marggy Juliana Arbeláez López el 12 de septiembre de 2012, ni describió las circunstancias de orden público que dice, afectarían al municipio de Granada ese día. Tampoco se determinaron las razones precisas que sustentan la atribución de responsabilidad en contra de los órganos demandados, ni se aportaron medios de prueba para acreditar ese elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado, pues tan solo se hizo mención, en forma genérica, a la ineficiencia de las acciones de la fuerza pública para combatir a los grupos subversivos.

La ausencia de fundamentos de hecho que sustenten la imputación y la orfandad probatoria frente a ese elemento, hacen necesario reiterar que la atribución de responsabilidad al Estado por el cumplimiento o inobservancia del deber

de desplazamiento forzado, máxime cuando no se advierte la existencia de circunstancias que les hubiesen impedido demandar dentro de los 2 años siguientes a cuando tuvieron conocimiento del daño”.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de octubre de 2020, expediente 61767. “Como el desplazamiento inició el 19 de abril de 1992, según lo afirmó la parte demandante, la ley aplicable es el Código Contencioso Administrativo. El término de 2 años para formular la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136.8 CCA, empezó a correr el 20 de abril de 1992, esto es, desde que la omisión de protección causó el daño demandado y cuando los afectados tuvieron conocimiento del mismo y vencía el 20 de abril de 1994.”.



constitucional de las autoridades de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes y demás derechos y libertades, y los propósitos de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional, exige el análisis de la carga obligacional de los agentes estatales frente a un hecho concreto que permita establecer si al momento de ocurrencia del daño se cumplió o no el deber legal³⁹.

En eventos como el presente, en los que se acredita el acaecimiento de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves de las normas de derecho internacional humanitario (DIH) causados por terceros y no se demuestra la participación por acción o por omisión de autoridades públicas, resulta oportuno mencionar que el Estado ha adoptado disposiciones legislativas y administrativas para proporcionar a las víctimas la reparación integral de los derechos conculcados, y la garantía de los derechos a la verdad y a la justicia para garantizar el cumplimiento de la obligación de respetar y asegurar que se respeten las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Las Leyes 387 de 1997⁴⁰ y 1448 de 2011⁴¹ han adoptado medidas para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, entre las que prevén: i) la atención humanitaria de emergencia para socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y, ii) la consolidación y estabilización socioeconómica por medio de acciones de mediano y largo plazo promovidas por el Gobierno Nacional que generan condiciones de sostenibilidad económica y social en el retorno o reasentamiento de la población desplazada, con programas de fomento a la microempresa, proyectos productivos, atención social en educación, salud y vivienda, y planes de empleo, entre otros; medidas que llevan consigo la asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno.

Normas como las referidas, cimentadas en el principio de solidaridad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política, garantizan el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario y otorgan a las víctimas de daños causados por combatientes no estatales herramientas para materializar el derecho a la reparación integral con cargo a fondos públicos.

Así, la Sala concluye que la demandante Marggy Juliana Arbeláez López, quien tenía la carga de la prueba⁴², no aportó elementos probatorios para acreditar la atribución jurídica de responsabilidad a los órganos de la fuerza pública demandados por la acción u omisión que presuntamente contribuyó a la ocurrencia del desplazamiento forzado presentado en el marco del conflicto armado interno, motivo por el cual sus pretensiones indemnizatorias serán negadas.

Por lo expuesto, la Sala modificará la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio de la acción de grupo, en el sentido de

³⁹ Constitución Política, artículos 2, 217 y 218.

⁴⁰ *"Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"*.

⁴¹ *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."*

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, expediente. 46239. *"(...) según lo establecido en el artículo 177 del CPC es al actor a quien le corresponde demostrar el hecho que pretende notar a su favor. No basta, entonces, para sustentar un cargo, hacer uso de referencias, sino acompañar las afirmaciones con la certeza derivada de los hechos probados, pues son estos los que permiten resolver en uno u otro sentido el fondo del asunto."*



declarar probada la caducidad de la acción de reparación directa a la que se adecuaron las pretensiones y, en el caso de Marggy Juliana Arbeláez López, denegará la pretensión de reparación por las razones expuestas.

V. Costas

No hay lugar a la imposición de costas debido a que no se cumple el presupuesto previsto en el artículo 65.5 de la Ley 472 de 1998⁴³, según el cual su imposición procede en los eventos en que la sentencia acoge las pretensiones incoadas, tesis que en igual sentido expuso el *A-quo* y no fue objeto de reparo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARASE fundado el impedimento manifestado por el Magistrado Dr. Nicolás Yepes Corrales para conocer del presente asunto.

SEGUNDO: MODIFÍCASE la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 1 de agosto de 2016, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Gloria Nelsy Galeano y otros en ejercicio de la acción de grupo, la cual quedará así:

DECLÁRASE la caducidad de la acción de reparación directa a la que se adecuaron las pretensiones indemnizatorias presentadas por Gloria Nelsy Galeano y otros.

NIÉGANSE las pretensiones de reparación presentadas por Marggy Juliana Arbeláez López.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaración de voto
Cfr. Rad. 61.033-20 #2

⁴³ Ley 472 de 1998 (Artículo 65).- Contenido de la sentencia.- "La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá: (...) 5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia". (Destaca la Sala)