



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA “SUBSECCIÓN B”

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Expediente: 50187
Radicación: 050012333000201301356 01
Actor: Lucelia Díaz Herrera y otros
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército y Policía Nacional
Naturaleza: Acción de reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia de 13 de noviembre de 2013, mediante la cual la Sección Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó la demanda interpuesta por haber operado el fenómeno de caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

I. La demanda

1. El 27 de agosto de 2013, los señores Lucelia Díaz Herrera, Huber Andrés y Sindy Juliana Durango Díaz y Daris Yamed, Dolys Judith, Tedys María, Iris Margoth y Delis Daveida Durango Moreno, a través de apoderado judicial, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, con el fin de que se declarara a la

demandada patrimonial y administrativamente responsable por los perjuicios causados como consecuencia de *“la muerte del señor Carmelo Durango Moreno y el desplazamiento forzado de todos los integrantes de la familia a que se vieron sometidos por miembros de las Autodefensas que operaban en el Urabá Antioqueño (...), al parecer con la anuencia de los miembros de la fuerza pública”* (f. 70 c.1). Como fundamento fáctico y jurídico de sus pretensiones, los demandantes sostuvieron que:

1.1. El señor Carmelo Durango Moreno fue asesinado, junto con el señor Marceliano Medellín Álvarez, el 3 de mayo de 1996, a manos de miembros de las autodefensas que operaban en la región y como consecuencia de la labor que aquel desempeñaba como presidente de la Seccional de CENAPROV, miembro activo del sindicato SINTRAINAGRO y del movimiento político Unión Patriótica, con cuyo aval había sido elegido concejal del municipio de Chigorodó en dos períodos. Por esta razón su familia debió abandonar esta población a la cual regresaron en el mes de mayo de 1999, de acuerdo con lo señalado en el aparte de lucro cesante del acápite de estimación razonada de la cuantía (f. 78 y 80 c.1).

1.2. Las declaraciones rendidas en 2012 por, entre otros, Salvatore Mancuso, Raúl Emilio Hasbúm, Javier Ocaris Correa y Bernardo de Jesús Díaz Alegre en el sentido de que las autoridades del Estado participaron activamente en la muerte de miembros de la UP y de sindicatos, constituyen un hecho nuevo que interrumpe el fenómeno de caducidad de la acción, pues antes de las respectivas investigaciones, los perjudicados no tenían los elementos necesarios para imputar responsabilidad al Estado por los hechos materia de la demanda. Además, el hecho de que los demandantes hayan sido desplazados y de que el Estado colombiano nunca les haya restituido sus derechos también interrumpe el término de caducidad (f. 81 y 84-85 c.1).

II. El trámite procesal

2. Mediante auto de 12 de septiembre de 2013, la magistrada a cargo de la sustanciación del expediente en el Tribunal Administrativo de Antioquia inadmitió la demanda por carencia de algunos requisitos (f. 135 c.1), providencia frente a la cual el apoderado de la parte actora se manifestó a través de memorial presentado el 3 de octubre de 2003 (f. 136-146 c.1). Posteriormente, en respuesta al requerimiento ordenado mediante auto de 7 de octubre de 2013, el apoderado de los demandantes presentó otro memorial de aclaración (f. 167 y 170 c. 1).

III. El auto apelado

3. El 13 de noviembre de 2013, la Sección Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó por caducidad la demanda interpuesta, toda vez que la muerte del señor Carmelo Durango Moreno se produjo el 3 de mayo de 1996 y, de acuerdo con lo afirmado en el libelo introductorio, el desplazamiento forzado que habría conllevado cesó en el mes de mayo de 1999. Sin embargo, tanto la solicitud de conciliación prejudicial -23 de abril de 2013- como la demanda -27 de agosto de 2013-, se presentaron con posterioridad al término de dos años contemplado por el artículo 164 del CPACA para que operara el fenómeno de caducidad (f. 173-179 c.ppl.). Fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

3.1. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de la acción en los casos de daños que, como el desplazamiento forzado, es de naturaleza continuada, debe empezar a computarse a partir de su cesación, en este caso, mayo de 1999.

3.2. Los argumentos esbozados por la parte actora respecto a la interrupción del fenómeno de la caducidad no son de recibo toda vez que *“el proceso adelantado por la jurisdicción ordinaria en nada interfiere con*

los términos de caducidad establecidos para la comparecencia ante la jurisdicción ordinaria (sic); más aun en el caso objeto de la litis, cuando son declaraciones que determinadas personas rinden simplemente con el fin de acogerse a unos beneficios otorgados por el Estado”.

3.3. El rechazo de la presente demanda no implica desconocer el derecho que pueda asistir a las víctimas en el marco del proceso de justicia y paz regulado por las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011 aunque, sin lugar a dudas, el reconocimiento del mismo desborda la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues se trata de un asunto asignado a los tribunales superiores de distrito judicial. Además, de acuerdo con dicha normativa, el reconocimiento de una persona como víctima no revive los términos de caducidad de la reparación directa, de manera que los demandantes pueden hacer valer dicha calidad en el proceso penal, pero ello no tiene incidencias en la demanda indemnizatoria instaurada en contra del Estado.

IV. El recurso de apelación

4. Contra la decisión anterior la parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación por estimar que, para efectos del cómputo de la caducidad, debe tenerse en cuenta que fue sólo en las declaraciones de varios jefes paramilitares, rendidas en 2012 y allegadas al presente expediente, que se esclareció que estos últimos, con la colaboración de miembros de las Fuerzas Armadas del Estado, fueron los actores materiales e intelectuales de las muertes de militantes de la UP y de varios sindicatos. Insistió en que, antes del 2012, los demandantes desconocían que los autores de la muerte del señor Carmelo Durango Moreno eran los paramilitares y, además, que el Estado hubiera cometido una falla susceptible de comprometer su responsabilidad, de manera que el término de caducidad de la demanda de reparación directa debe empezar a contarse a partir de las declaraciones mencionadas. También recalcó que

fue la muerte del señor Durango Moreno la que generó el desplazamiento forzado de su familia y si esta retornó al municipio de Chigorodó, lo hizo por sus propios medios y no por la intervención del Estado, lo cual pone en evidencia la omisión en la que habría incurrido este último. Finalmente, indicó que fue a partir de que la Fiscalía 91 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Medellín profirió medida de aseguramiento en contra de los presuntos autores del homicidio del señor Durango Moreno que se tuvo certeza sobre su identidad y, por lo tanto, es desde ese momento que tuvieron la posibilidad de demandar al Estado, máxime si se tiene en cuenta que el proceso penal estuvo archivado durante varios años (f. 182-185 c. ppl.)

CONSIDERACIONES

I. Competencia

5. La Subsección es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda por caducidad de una demanda de reparación directa que, por su cuantía, tiene vocación de doble instancia¹. Lo anterior según lo dispuesto en los artículos 125² y 243.1³ del CPACA.

¹ En efecto, de conformidad con el artículo 152.6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante, CPACA–, los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos de reparación directa “cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes” y, en el caso bajo análisis, la parte actora estimó que la pretensión de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de la señora Lucelia Díaz Herrera ascendía a \$ 305 787 589 (f. 129 c.1), suma que excede la de \$ 294 750 000, a que equivalían 500 smlmv en 2013, año de presentación de la demanda.

² “De la expedición de providencias: 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. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

³ “Apelación: Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: 1. El que rechaza la demanda (...).”

II. El problema jurídico

6. Debe la Sala establecer si, como lo sugiere la parte recurrente, las supuestas declaraciones rendidas por reconocidos paramilitares en el año 2012, a propósito de la autoría material e intelectual del homicidio del señor Carmelo Durango Moreno y las causas del mismo, deben ser tenidas en cuenta para efectos del cómputo del término de caducidad del medio de control instaurado -reparación directa- o si, como lo estimó el *a quo*, dicho término debe computarse a partir de la muerte del señor Durango Moreno y/o de la cesación del desplazamiento forzado alegado en la demanda.

III. Análisis de la Sala

7. Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

7.1. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial.

7.2. En el caso de las demandas de reparación directa, el artículo 136.8 del C.C.A., vigente para la época de los hechos que dieron lugar a la presente demanda, preveía que el término para interponer la acción era de

dos (2) años contados a partir del día del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa, o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

7.3. No obstante, en casos especiales, en particular, en aquellos en los cuales el daño se produce, se manifiesta o se consolida con posterioridad a la actuación o al hecho administrativo que lo causó, esta Corporación ha considerado que es necesario acoger una interpretación flexible del término de caducidad –fundada en el principio *pro damato*⁴–, “*pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria*”⁵. Así pues, en estos eventos se ha establecido que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir *del “acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa”*, sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad⁶ -cuando esta última no coincide con la causación de aquel, es decir, cuando a pesar de haberse producido, la víctima se encuentra en la imposibilidad de conocerlo⁷-, o cuando aquel se entiende consolidado –en los eventos en que el daño se

⁴ La aplicación del principio *pro-damato* “*implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho a resarcimiento*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 1997, exp. 11954, C.P. Ricardo Hoyos Duque y auto de 7 de marzo de 2002, exp. 21189, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁵ En este sentido se pronunció la Sección Tercera en providencia de 7 de septiembre de 2000, exp. 13126, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶ Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y 27 de abril de 2011, exp. 15.518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷ Condición que, como se deriva de lo sostenido por la Sala Plena de la Sección Tercera, debe analizarse de manera rigurosa. En efecto, en palabras de esta última: “*Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término* (nota n.º 9 del auto en cita: “*Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón*”), razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”. Auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

prolonga en el tiempo⁸-, circunstancias que se analizan teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.

7.5. Bajo esta lógica la Corporación⁹ ha estimado que, en los eventos de desplazamiento forzado, el término de caducidad de la demanda de reparación directa debe empezar a contarse a partir de la cesación del daño, esto es, cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen, lo anterior en consonancia con lo dispuesto por la Ley 387 de 1997 *“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”*.

7.6. En el caso bajo análisis se tiene que la demanda de reparación directa interpuesta tiene por objeto obtener la indemnización de los daños causados por dos hechos dañosos diferentes. Por una parte, la muerte del señor Carmelo Durango Moreno, acaecida el 3 de mayo de 1996, como lo relata el libelo introductorio y se demuestra a través del registro civil de defunción –f. 10 c.1- y, por la otra, el desplazamiento forzado padecido por el grupo familiar del señor Durango Moreno como consecuencia de su muerte, circunstancia que, según la misma demanda, habría cesado en mayo de 1999 -periodo del retorno al municipio de origen-, de modo que, en principio, sería dable concluir que el medio de control interpuesto el 27 de agosto de 2013 habría sido extemporáneo.

7.7. Sin embargo, le asiste razón a los demandantes cuando indican que, mientras no tuvieran elementos de juicio que les permitieran estimar que la muerte del señor Durango Moreno y, como consecuencia de ella, el desplazamiento forzado que padecieron, pudieron ser ocasionados por

⁸ Así, por ejemplo, en los casos de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, esta Corporación ha entendido que el daño se consolidó a partir de la culminación de los trabajos. Para una reseña sobre el particular ver Sección Tercera-en pleno, auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁹ Sección Tercera, Subsección B, auto de 22 de noviembre de 2012, exp. 40177, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En esta providencia se cita el auto de 26 de julio de 2011, proferido por la Subsección C, exp. 41037, C.P. Enrique Gil Botero.

agentes del Estado, no tenían razones suficientes para contemplar el ejercicio de la reparación directa con el fin de que se declarara la responsabilidad del Estado por dicha participación¹⁰. Al respecto esta Subsección ha sostenido¹¹:

...en relación con la caducidad de la acción de reparación directa, esta Corporación tiene definido que la oportunidad para acudir a la justicia se debe contar desde que la víctima conoció del hecho dañoso o debía conocer. Esto con miras a dotar al periodo para acceder a la justicia de utilidad, de suerte que los afectados puedan, antes de emprender la vía judicial, valorar con suficiencia los elementos de la responsabilidad, entre estos el señalamiento con fines de imputación de la conducta dañina, de modo que la vinculación estatal al daño se acompañe con la realidad. En vista de lo anterior la Sala ha señalado¹² que:

*“(...) si bien la ley consagra un término de dos (2) años, contados desde el día siguiente al acaecimiento de la causa del daño por el cual se demanda indemnización, para intentar la acción de reparación directa, lo cierto es que el cómputo de dicho término no puede aplicarse de manera absoluta, dado que el numeral 8° del artículo 136 del C.C.A., debe entenderse de manera racional, **en la medida en que no debe interpretarse en el sentido de que basta con la realización pura y simple del hecho causante del daño, sino que resulta necesario, dependiendo el caso en estudio, que ese hecho hubiere sido conocido por el afectado**” -negrilla de la Sala-¹³.*

7.8. Así las cosas y comoquiera que los demandantes afirman no haber conocido de la supuesta participación de agentes de la fuerza pública en la muerte del señor Durango Moreno hasta el momento en que reconocidos paramilitares rindieron declaraciones en ese sentido en el año 2012, circunstancia que será objeto del debate probatorio a realizarse en el trámite del proceso¹⁴, en aras de garantizar el derecho fundamental al

¹⁰ Contrario a lo que ocurriría si lo que se alegara en la demanda fuera la omisión en el deber de protección a cargo de entidades estatales pues, en este caso, la información requerida, esto es, la existencia de dicho deber y las falencias que hayan podido cometerse en el momento en que se produjo la muerte pudieron conocerse a partir de la ocurrencia de los hechos.

¹¹ Subsección B, auto de 31 de mayo de 2013, exp. 46065, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹² [4] Consejo de Estado, Cita textual de los autos de 12 de diciembre de 2007, expediente. 33.582 y de septiembre 4 de 2008, expediente 35.015.

¹³ [5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto del 15 de diciembre de 2011, expediente 40425, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ En esta etapa procesal obran copias de entrevistas rendidas en medios de comunicación aunque en el libelo introductorio se solicitó que se decretaran como

acceso a la administración de justicia, así como la aplicación de los principios *pro damnato*¹⁵ y *pro actione*¹⁶, hay lugar a revocar la decisión del 13 de noviembre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó por caducidad la demanda interpuesta. En consecuencia, el expediente será devuelto al despacho de origen a quien le corresponderá estudiar de nuevo el asunto para determinar si la demanda cumple con los demás requisitos para su admisión y decidir lo pertinente, sin que en cualquier caso pueda volver a rechazar la demanda por el motivo resuelto en la presente providencia, respecto del cual aplica el fenómeno de la cosa juzgada.

7.9. Lo anterior sin perjuicio de que, en el momento de decidir el fondo de la controversia, el fallador analice el fenómeno de la caducidad de la acción *“una vez se hayan allegado al expediente suficientes elementos de juicio que permitan determinar el preciso momento a partir del cual debió iniciarse el cómputo de caducidad para el ejercicio de la acción en el caso concreto”*¹⁷.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

pruebas la investigación penal adelantada por la Fiscalía General de la Nación y el trámite surtido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los hechos relacionados con militantes de la Unión Patriótica.

¹⁵ “(...) el principio *pro damnato* que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas” (Ricardo de Angel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, Editorial Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154). Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación 33.991, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁶ “Bajo tal precepto, se ha entendido que el sentido de interpretación del juez y en especial del juez constitucional, en cualquiera de las cuatro acciones constitucionales, debe permitir el acceso a la administración de justicia, interpretando el recurso o acción interpuesta, de la manera más favorable para la efectividad de los derechos”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Providencia del 8 de marzo de 2002. Radicación, ACU 1235, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁷ Sección Tercera, auto de 22 de marzo de 2007, exp. 32935, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

PRIMERO: REVOCAR el auto de 13 de noviembre de 2013, mediante el cual se rechazó la demanda interpuesta por caducidad.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al despacho de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
(Presidente de la Sala)

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

DANILO ROJAS BETANCOURTH