



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de diciembre de 2023

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01 (68675)

Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y otros

Referencia: Reparación directa

Temas: reparación directa – daños causados por desplazamiento forzado – caducidad.

Síntesis del caso: se demanda por el desplazamiento forzado del demandante.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia de 30 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 28 de noviembre de 2017, Ariel Rafael Vásquez Arroyo presentó **demanda**¹, en ejercicio de la **acción de reparación directa**, en contra de la Nación – Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional (el Ejército), la Armada Nacional (la Armada) y la Policía Nacional (la Policía) con el fin de que se hiciera la siguiente declaración (se transcribe):

*“**PRIMERO:** Condenar a [las entidades demandadas] a pagar indemnización integral a la víctima por concepto de perjuicios morales y materiales, por haber incurrido en fallas en la prestación del servicio por acción u omisión, que dieron como resultado la masacre y el desplazamiento masivo, ocurrido el 22 de octubre de 1999, en el asentamiento de Bajo Grande, Bolívar, corregimiento del municipio de Sanjacinto – Bolívar, Colombia”.*

2. Los perjuicios reclamados se resumen así:

Tipo de perjuicio	Valor
Lucro cesante	\$413.364.156
Daño emergente	\$2.866.000

¹ Folios 1-15 del expediente digital, visible en el índice 53 de Samai.

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01(68675)
Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: acción de reparación directa
Decisión: revoca – declara la caducidad de la acción

Pérdida de oportunidad	Lo que el demandante hubiera recibido "con ocasión de sus labores cotidianas".
Morales	100 salarios mínimos
A la vida de relación	100 salarios mínimos

3. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes hechos:

4. Ariel Rafael vivía en el corregimiento Bajo Grande, del municipio de San Jacinto, Bolívar. En 1999, varios habitantes de San Jacinto fueron obligados a abandonar "sus tierras, hogares, animales" a raíz de las "amenazas hechas por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia". A la fecha de presentación de la demanda, la víctima directa no había podido retornar a su lugar de origen.

5. El día de los hechos, "grupos paramilitares y agentes del estado reunieron a la población en la plaza", donde asesinaron a cuatro personas. La Armada, la Policía y el Ejército tenían conocimiento del hecho y no hicieron nada para evitarlo; por el contrario, "fueron colaboradores (...) de paramilitares al mando de Salvatore Mancuso".

1.2. Posición de la parte demandada

6. El Ministerio del Interior **contestó la demanda**² y propuso la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa, porque proteger la vida y los bienes de las personas era una obligación de los diferentes "organismos de seguridad".

7. Propuso la excepción de caducidad, porque trascurrieron más de dos años desde el desplazamiento. Agregó que, también pasaron más de dos años desde la fecha de ejecutoria de la decisión de la Corte Constitucional SU-254 de 2013.

8. La Policía **contestó la demanda**³. Indicó que lo afirmado por el actor no tenía respaldo probatorio. En especial, no estaba acreditado que la Policía hubiera incurrido en una omisión en el cumplimiento de sus funciones.

9. El Ejército y la Armada **contestaron la demanda**⁴. Propusieron la excepción de caducidad, pues si bien el desplazamiento era un daño continuado, ya existían las condiciones de seguridad para que el demandante regresara al municipio de San Jacinto.

10. Propusieron la excepción del hecho de un tercero, porque fue la acción de grupos al margen de la ley la que causó el daño, sin que estuviera

² Folios 44-57 del expediente digital.

³ Folios 87-99 del expediente digital.

⁴ Folios 107-118 del expediente digital.

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01(68675)
Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: acción de reparación directa
Decisión: revoca – declara la caducidad de la acción

demostrada una acción u omisión de la administración que incidiera en el resultado.

1.3. Sentencia de primera instancia

11. Mediante Sentencia de 30 de septiembre de 2021⁵, el **Tribunal Administrativo de Bolívar** declaró la falta de legitimación pasiva en la causa del Ministerio del Interior —toda vez que entre sus funciones no estaba proteger la vida y los bienes de las personas— y negó las pretensiones de la demanda.

12. Sostuvo que, de acuerdo con el Consejo de Estado, el desplazamiento forzado era un daño continuado que cesaba con las condiciones de seguridad para el retorno de las víctimas a su lugar de origen o su arraigo en otro lugar. Según la certificación del personero municipal de San Jacinto, el demandante mantenía su condición de desplazado y la parte demandada no acreditó la excepción propuesta, carga de la prueba que le correspondía.

13. El daño, consistente en el desplazamiento forzado, fue acreditado mediante la certificación del personero municipal y la inscripción en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, no estaba probado que se hubiera producido por acción u omisión de la fuerza pública, como se afirmó en la demanda. No se demostró que las autoridades hubieran participado en los hechos, ni que tuvieran conocimiento “*de la situación de vulnerabilidad de los demandantes frente a actores de grupos armados irregulares*”.

14. Finalmente, destacó que las víctimas de desplazamiento forzado eran personas de especial protección constitucional, vulnerables socioeconómicamente, por lo que se abstuvo de imponer una condena en costas.

1.4. Recurso de apelación

15. La parte demandante interpuso **recurso de apelación**⁶. Cuestionó la valoración probatoria del tribunal. Señaló que era indicativo de la falla del servicio que las operaciones militares para retomar el orden público en el municipio se hicieron con posterioridad a los hechos. Aunque no se presentó una solicitud de protección, la situación era previsible por la presencia de grupos armados al margen de la ley. Como respaldo de sus afirmaciones hizo referencia a algunos documentos del Ejército y a varios pronunciamientos del Consejo de Estado.

⁵ Actuación bajo el rótulo “ED_41SENTENCIA(.pdf) NroActua 2” del expediente digital.

⁶ Documento bajo el rótulo “ED_45APELACIONSENTENCIA(.pdf) NroActua” del expediente digital.

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01(68675)
Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: acción de reparación directa
Decisión: revoca – declara la caducidad de la acción

16. Indicó que en el Magdalena Medio ocurrió un éxodo campesino en 1998, hecho notorio que no requería de prueba, que obligó al gobierno a instalar una mesa regional de diálogo. Por tanto, las autoridades conocían la situación de riesgo en que se encontraban los pobladores de los municipios de la región.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Síntesis de la controversia – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia

17. La Sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se declarará la excepción de caducidad de la acción, propuesta por el Ministerio del Interior, el Ejército y la Armada, porque está acreditado que trascurrieron más de dos años desde el retorno del actor al municipio de San Jacinto y la presentación de la demanda.

2.2. Caducidad de la acción

18. Mediante Sentencia de 29 de enero de 2020⁷, la Sala Plena de la Sección Tercera unificó su jurisprudencia respecto de 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*”. Como regla general, dispuso que el término aplicable sería el legal, salvo que se acreditaran “*situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción*”.

19. El desplazamiento forzado es un daño continuado cuyo término de caducidad inicia una vez se producen las condiciones de seguridad para el retorno de las víctimas al lugar de origen o el arraigo definitivo de las víctimas en otro lugar⁸. Contrario a lo afirmado en la demanda, dos documentos aportados con esta demuestran que la víctima directa retornó al municipio,

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de 29 de enero de 2020, exp. 61033. La Sentencia tuvo los votos disidentes de los siguientes Consejeros de Estado: María Adriana Marín, Ramiro Pazos Guerrero y Alberto Montaña Plata. Por su parte, el Consejero de Estado Guillermo Sánchez Luque aclaró su voto. Los motivos de inconformidad del ponente de esta sentencia, respecto de la decisión unificada, que se pueden consultar en extenso el salvamento de voto referido, están relacionados con que, a mi juicio, la decisión fue regresiva respecto del bloque de convencionalidad al desconocer los estándares vigentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, privando a las víctimas de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. También puede consultarse el salvamento de voto de la decisión de tutela de 22 de julio de 2002, con radicado 11001-03-15-000-2022-04007-00. Allí expongo que el estándar internacional vigente, así como elementos de relevancia constitucional que conducirían a inaplicar las normas de caducidad en casos de graves violaciones a los Derechos Humanos.

⁸ En la Sentencia de 25 de mayo de 2023, exp. 62866, la Sala afirmó: “*De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 387 de 1997, 'la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento'*. La norma en cita implica que el desplazamiento forzado es un daño continuado y, por tanto, un supuesto en el que la caducidad de la acción debe contarse a partir del cumplimiento de las condiciones señaladas, que representan la cesación de la lesión”.

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01(68675)
Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: acción de reparación directa
Decisión: revoca – declara la caducidad de la acción

por lo menos, desde el año 2015⁹. En la declaración extraprocesal de 28 de enero de 2015, el demandante manifestó ante el notario único de San Jacinto que estaba domiciliado en ese municipio. En la declaración juramentada ante la Personería Municipal¹⁰, el 20 de febrero de 2015, indicó que vivía “en el barrio la variante del municipio de San Jacinto, Bolívar”.

20. Por tanto, se conoce con certeza que, por lo menos, desde el 28 de enero de 2015¹¹ el demandante había retornado al municipio. Así, el término para demandar corría desde el 29 de enero de 2015 hasta el 29 de enero de 2017. La solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 15 de mayo de 2017¹², cuando ya se había vencido la oportunidad para demandar. En consecuencia, la demanda presentada el 28 de noviembre de 2017 fue extemporánea.

21. Conviene precisar que, si bien en la demanda se indicó que la víctima directa vivía en el corregimiento de Bajo Grande, este hace parte del municipio de San Jacinto y, el hecho de que la víctima directa viva en la cabecera municipal es indicativo de que las condiciones de seguridad para el retorno estaban dadas, conclusión que es coherente con el oficio 245 de 23 de febrero de 2021¹³, en el que la Armada de Colombia refirió (se transcribe):

“Es importante manifestar que en el municipio de San Jacinto (Bolívar), así como en el área general de los Montes de María, se logró la derrota de los grupos armados ilegales para los años 2007-2009, cuando en desarrollo de las operaciones militares ‘Alcatraz’ y ‘Mariscal’, lideradas por la Armada Nacional, se dio la desarticulación de las estructuras de los frentes 35 y 37 del Grupo Armado Organizado Farc, así como del ELN y del ERP; así mismo; se logró la desmovilización de las AUC, el 14 de julio de 2005, cuando 595 hombres del autodenominado Bloque Héroes Montes de María entregaron sus armas y se sometieron a la Justicia”.

22. Finalmente, el retorno del demandante a su municipio de origen implica la superación de las barreras materiales para demandar y, por tanto, no es necesario readecuar el trámite para alegar nuevamente de conclusión, como lo señala la Sentencia SU 167 de 2023 de la Corte Constitucional. Por lo dicho hasta aquí, la Sala revocará la decisión de primera instancia y declarará la excepción de caducidad de la acción.

2.3. Condena en costas

23. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, y el artículo 365.1 del CGP, se condenará en costas a la parte que le sea resuelto desfavorablemente

⁹ Folio 20 del expediente digital.

¹⁰ Folio 21 del expediente digital.

¹¹ Dado que el retorno ocurrió en una fecha posterior a la decisión SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, el conteo en el presente asunto no puede realizarse desde su ejecutoria.

¹² Folios 24-25 del expediente digital.

¹³ Documento bajo el rótulo “ED_25OFICIO0245ATR(.pdf) NroActua 2” del expediente digital.

Radicación: 13001-23-33-000-2017-01122 01(68675)
Actor: Ariel Rafael Vásquez Arroyo
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: acción de reparación directa
Decisión: revoca – declara la caducidad de la acción

un recurso. La Sala comparte la consideración del tribunal en el sentido de que quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado son personas de especial protección constitucional. Por tanto, condenará en costas a la parte demandante y fijará las agencias en derecho por 1 salario mínimo en favor de la parte demandada.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia de 30 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SEGUNDO: DECLARAR la caducidad de la acción de reparación directa.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Como agencias en derecho se fija 1 salario mínimo legal mensual vigente en favor de la parte demandada.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA