

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Consejero ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** [OBJ] 47001-23-33-000-2016-00183-01 (64.521)  
**Demandante:** SONIA ESTHER PORRAS JIMENO Y OTROS  
**Demandado:** NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
EJÉRCITO NACIONAL Y OTROS  
**Medio de control:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Asunto:** APELACIÓN – DESAPARICIÓN FORZADA

*Síntesis del caso: el señor Miguel Alfonso Porras Ortega desapareció desde el 26 de septiembre de 1990 luego de que se dirigió al comando de las autodenominadas AUC para reclamarles por haber sido desalojado junto con sus parientes de la finca “La Equidad” ubicada en la vereda “Corregimiento de La Secreta” jurisdicción del municipio de Ciénaga (Magdalena) por paramilitares de ese grupo al margen de la ley; con ocasión de ese desalojo los demandantes también sufrieron desplazamiento forzado.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 590 a 610 cdno. apelación) contra la sentencia proferida el 27 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo del Magdalena (fls. 567 a 581 vlto. cdno. apelación) mediante la cual se dispuso:

**“PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: No condenar** en costas.

**TERCERO: En caso de no ser apelada la presente decisión, ordénese su archivo.** (fl. 581 vlto. cdno. apelación – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

En escrito presentado el 8 de noviembre de 2016 (fl. 13 cdno. ppal.), los señores Sonia Esther Porras Jimeno, Eduardo Emilio, Elmira Esther, Ana Cecilia y Armando Francisco López Ortega presentaron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional - Policía Nacional, la Unidad para

la Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (fls. 4 a 13 cdno. ppal.) con las siguientes pretensiones:

**“PRIMERO:** Declarar patrimonialmente responsable y de manera solidaria a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** - por los perjuicios sufridos, por falta y falla en el servicio, por las conductas y omisiones en las que incurrieron los miembros del Ejército Nacional y de la Policía Nacional, a grupos al margen de la ley paramilitares (auc de Colombia), por la desaparición del señor MIGUEL ALFONSO PORRAS, padre y hermano de los demandantes.

**SEGUNDO:** Condénese solidariamente a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** - a pagar a los demandantes, a título de indemnización por **DAÑOS MATERIALES**, los cuales se estiman en la suma de **\$.941.650.000,00**, El valor de los bienes (sic).

**TERCERO:** Condénese solidariamente a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** - a pagar, a los demandantes, a título de indemnización por los **DAÑOS INMATERIALES (Futuro o Lucro Cesante)**, los cuales se estiman en la suma de **\$10.244.000.000,00**.

**CUARTO:** Condénese solidariamente a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** - a pagar, a título de indemnización por los **daños morales** sufridos por la desaparición de su padre y hermano, por falla y falta del servicio no prestado, que son estimados en la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a (**\$ 68.945.400,00**) a cada uno del miembro familiar (sic).

- SONIA ESTHER PORRAS JIMÉNEZ.....	\$68.945.400,00
- EDUARDO EMILIO LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ELMIRA ESTHER LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ANA CECILIA LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ARMANADO FRANCISCO LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>\$344.727.000,00</b>

**QUINTO:** Condénese solidariamente a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** - a pagar, a título de indemnización por el **DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN**, por la desaparición de su padre y hermano, por la falla y falta de servicios, no prestado, que son estimados en la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalente a (**\$68.945.400,00**).

- SONIA ESTHER PORRAS JIMÉNEZ.....	\$68.945.400,00
- EDUARDO EMILIO LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ELMIRA ESTHER LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ANA CECILIA LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
- ARMANADO FRANCISCO LÓPEZ ORTEGA.....	\$68.945.400,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>\$344.727.000,00</b>

**SEXTO:** Declarar patrimonialmente responsable de la **INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA** por el desplazamiento forzado (conforme el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, y lo establecido por el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011 y la SENTENCIA SU 254/13 a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** por ser la entidad obligada conforme a la ley a pagar dicha indemnización a los demandantes, por el desplazamiento forzado del cual fueron víctimas.

Condénese a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (DPS)** antes **Acción Social** (sic), a pagar, a

título de indemnización administrativa por el desplazamiento forzado de que trata el artículo 5º del Decreto 1290/2008, por la falla y falta del servicio, no prestado, que son estimados en la suma de 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a (\$18.615.258,00) a cada uno del miembro familiar (sic).

- SONIA ESTHER PORRAS JIMÉNEZ.....	\$18.615.258,00
- EDUARDO EMILIO LÓPEZ ORTEGA.....	\$18.615.258,00
- ELMIRA ESTHER LÓPEZ ORTEGA.....	\$18.615.258,00
- ANA CECILIA LÓPEZ ORTEGA.....	\$18.615.258,00
- ARMANADO FRANCISCO LÓPEZ ORTEGA.....	\$18.615.258,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>\$93.076.290,00</b>

**SÉPTIMO:** Condénese solidariamente a la **NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL Y AL UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (DPS)** (sic) a pagar, a título de indemnización por los **DAÑOS MORALES SUFRIDOS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**, por el asesinato de su hermano, por la falla y falta de los servicios no prestados que son estimados en la suma de 100 salarios mininos legales mensuales vigentes, equivalentes a (**\$34.472.700,00**).

- SONIA ESTHER PORRAS JIMÉNEZ.....	\$34.472.700,00
- EDUARDO EMILIO LÓPEZ ORTEGA.....	\$34.472.700,00
- ELMIRA ESTHER LÓPEZ ORTEGA.....	\$34.472.700,00
- ANA CECILIA LÓPEZ ORTEGA.....	\$34.472.700,00
- ARMANADO FRANCISCO LÓPEZ ORTEGA.....	\$34.472.700,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>\$172.363.500,00</b> ” (fls. 9 a 10 cdno. apelación – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

## 2. Hechos

Como fundamento de las súplicas de la demanda se narraron, en síntesis, los siguientes hechos:

1) Los actores convivían con el señor Miguel Alfonso Porras Ortega en la finca denominada “La Equidad” ubicada en la vereda “Corregimiento de La Secreta” en la jurisdicción del municipio de Ciénaga (Magdalena), sin embargo, el 26 de septiembre de 1990 fueron desalojados del referido inmueble por paramilitares de las autodenominadas AUC, razón por la cual el señor Porras Ortega se dirigió inmediatamente hacia el comando de ese grupo ilegal para reclamar por el desalojo y desde entonces se encuentra desaparecido.

2) Los demandantes denunciaron lo sucedido solo hasta el 26 de diciembre de 2012 ante la Fiscalía de Justicia y Paz de la ciudad de Barranquilla (Atlántico) debido a que fueron amenazados de muerte.

### 3. Contestación de la demanda

La demanda fue admitida el 18 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Magdalena<sup>1</sup>, quien ordenó notificar al Ministerio Público y los representantes legales de las entidades demandadas y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 101 a 103 vlto. cdno. ppal.).

1) La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas replicó los hechos, se opuso a las pretensiones de la demanda, propuso las excepciones de *“inexistencia de configuración de la imputación”*, *“ausencia de responsabilidad de la Unidad para las Víctimas”*, *“eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero”*, *“indemnización administrativa versus indemnización judicial”*, *“inexistencia probatoria de los perjuicios invocados”*, *“existencia de precedentes horizontales o de primera instancia”*, *“existencia de precedentes verticales”* y, argumentó, en síntesis, que la entidad demandada no produjo el daño antijurídico, sino que, fue causado por terceros, por lo cual no era responsable de los daños reclamados en la demanda (fls. 140 a 162 cdno. ppal.).

2) El Ejército Nacional cuestionó los hechos, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“hecho de un tercero”*, *“diligencia y cuidado por parte de las fuerzas militares”*, *“inexistencia de la obligación”* y *“tasación excesiva de perjuicios extrapatrimoniales”* y, como razones de defensa adujo, principalmente, que no fue requerido por la víctima o por sus familiares para que se le dispensara protección ni tenían conocimiento previo de la existencia de amenazas en contra del desaparecido y sus familiares.

3) Por su parte, la Policía Nacional rebatió los hechos, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de *“configuración de la eximente de responsabilidad de hecho de un tercero”*, *“caducidad”* y, como razones de defensa, señaló que no figuraba constancia de que los afectados le hayan presentado denuncia previa a la ocurrencia de los hechos ni se vislumbraba circunstancia alguna que permitiese prever la ocurrencia de la actuación delincinencial (fls. 217 a 232 cdno. ppal.).

---

<sup>1</sup> En el auto admisorio de la demanda, proferido el 18 de mayo de 2017, el Tribunal negó la solicitud de amparo de pobreza formulado por la parte actora, decisión que no fue recurrida por los demandantes (fls. 101 a 103 vlto. cdno. ppal.).

En la audiencia inicial celebrada el 18 de julio de 2018, el tribunal desvinculó del proceso al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social porque frente a dicha entidad no se había agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, decisión que no fue recurrida por las partes (fls. 357 a 372 cdno. ppal.).

#### **4. La sentencia apelada**

El 27 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas a la parte actora por cuanto, si bien se acreditó el daño consistente en la desaparición del señor Miguel Alfonso Porras Ortega, de quien se desconoce su paradero actual según lo certificó la Fiscalía General de la Nación, no es posible atribuir ese daño a la entidades demandadas debido a que *i)* no ha sido posible establecer quiénes fueron los autores de ese ilícito, pues, las investigaciones penales aún no han finalizado; *ii)* tampoco se acreditó que las entidades demandadas recibieron con antelación denuncias, solicitudes de protección del desaparecido o de sus familiares ni que estas conocían de amenazas contra la integridad de la víctima y se abstuvieron de protegerla y, *iii)* según los datos que suministró el Registro Único de Víctimas, los hechos por los cuales fueron incluidos los actores no guarda relación con el desplazamiento forzado derivado de la desaparición de señor Porras Ortega (fls. 567 a 581 cdno. apelación).

#### **5. El recurso de apelación**

La parte demandante solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y se accedan a las pretensiones de la demanda (fls. 590 a 610 cdno. apelación), por las siguientes razones:

- 1) El Estado era conocedor de la presencia de grupos al margen de la ley en el sector donde ocurrieron los hechos, por lo cual no era necesario que los ahora demandantes y la víctima solicitaran previamente a las autoridades protección.
- 2) Pese a que los daños ocurrieron dentro del marco del conflicto interno que afrontaba el país, las entidades demandadas se abstuvieron de adoptar las medidas necesarias para impedir que los grupos armados ilegales tomaran el control de la zona donde ocurrieron los hechos de desaparición y desplazamiento forzado de la víctima y los demandantes.

#### **6. Actuación surtida en segunda instancia**

El 22 de agosto de 2019 se admitió el recurso de apelación (fl.617 vlto cdno. apelación); el 16 de octubre de 2019 (fl. 620 cdno. apelación) se corrió traslado a las partes para alegaciones finales por el término común de diez (10) días y, al Ministerio Público para que emitiera concepto, quienes manifestaron lo siguiente:

- 1) La Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas solicita que no se acceda a las pretensiones de la demanda frente a ella porque no es responsable del desplazamiento forzado de la parte demandante, toda vez que fue causado por un tercero, a la parte actora le fue reconocida una indemnización administrativa y para la época de los hechos no existía jurídicamente la entidad demandada (fls. 622 a 625 cdno. apelación).
- 2) La Policía Nacional reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda relativos a que no fue advertida previamente por la víctima ni por los demandantes de que se encontraban en peligro, tampoco se vislumbraba circunstancia alguna que permitiese prever una supuesta actuación delincuencia en su contra, sumado al hecho de que el daño fue causado por un tercero lo cual resultó imprevisible e irresistible para la entidad demandada (fls.626 a 631 cdno. apelación).
- 3) El Ejército Nacional, el Ministerio Público y la parte demandante guardaron silencio (fl. 637).

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el presente asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) caducidad, 2) síntesis de la controversia y anuncio de la decisión, 3) análisis de la responsabilidad, 4) conclusión y, 5) condena en costas.

### 1. Caducidad

- 1) Con relación al término para presentar en forma oportuna la demanda cuando se pretende la reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 prescribe lo siguiente:

**“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

***Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición” (se resalta).***

Según la norma citada, se advierte que el legislador estableció reglas especiales para contabilizar el término de caducidad de medio de control de reparación directa en los casos de desaparición forzada, el cual se debe calcular desde la fecha en que aparezca la víctima, o en su defecto, a partir de la ejecutoria del fallo adoptado en el respectivo proceso penal, lo anterior sin perjuicio de que la demanda pueda proponerse desde el momento en el que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

Dicha regla fue ratificada en la sentencia de unificación que profirió la Sala Plena de esta Sección el 29 de enero de 2020<sup>2</sup> y que solamente es procedente un cómputo distinto del término de caducidad del medio de control de reparación directa en asuntos relacionados con el delito de desaparición forzada por tener reglas especiales, pues, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado sí resultan aplicables las reglas de caducidad previstas para el medio de control de reparación directa, criterio este avalado por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela en la sentencia SU - 312 del 13 de agosto de 2020<sup>3</sup>.

Puntualmente, esta Sección en dicha providencia estableció que para calcular el término de caducidad de las pretensiones indemnizatorias derivadas de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado, se deben observar las siguientes subreglas:

i) El término de caducidad establecido por el legislador se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado en la producción del daño y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2020, expediente no. 61.033, MP Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>3</sup> MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

ii) La contabilización de ese plazo para las pretensiones indemnizatorias derivadas del delito de desaparición forzada, se sujeta a la regulación legal expresa prevista para el efecto.

iii) Ese lapso no se aplica cuando se adviertan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, de suerte que, una vez superadas aquellas empezará a correr el término de ley, pues, para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia.

2) En la demanda, se afirma que desde el 26 de septiembre de 1990 se desconoce el paradero del señor Porras Ortega luego de que este se dirigió, supuestamente, hacia el comando de las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para reclamar por el desalojo de que fue objeto junto con sus familiares de la finca en la que residían ubicada en el área rural del municipio de Ciénaga (Magdalena) por parte de miembros de ese grupo ilegal.

Según certificaciones de la Fiscalía General de la Nación<sup>4</sup>, la desaparición de la víctima fue denunciada el 26 de diciembre de 2012 y dicho delito aún no ha sido confesado o aceptado por ninguno de los postulados versionados de los grupos armados al margen de la ley de las FARC o de las AUC; de igual manera, aquellas dan cuenta que el proceso tampoco tiene fallo definitivo, sino que, todavía se encuentra en estado de documentación e investigación.

La prueba documental reseñada le permite inferir a la Sala, sin el menor margen de duda, que en este caso no es factible contabilizar el término de caducidad de la pretensión reparatoria derivada de la desaparición forzada y posible homicidio del señor Porras Ortega, por cuanto se desconoce el paradero actual de este o de sus restos mortales y además el respectivo proceso penal que se adelanta en la Fiscalía General de la Nación no ha culminado con sentencia ejecutoriada.

Por consiguiente, en aplicación de la regla procesal invocada, la Sala analizará de fondo dicha pretensión.

3) De otra parte, los actores afirman igualmente que sufrieron desplazamiento forzado desde el 26 de septiembre de 1990, esto es, cuando fueron desalojados junto con el desaparecido del inmueble en el que residían localizado en el área rural del municipio de Ciénaga (Magdalena), lo cual significa que aquellos tenían conocimiento pleno de

---

<sup>4</sup>Fls. 433 y 470 cdno. ppal.

dicho daño desde el momento mismo en el que este se produjo, por lo cual, en principio, la demanda debió ser formulada dentro de los dos (2) años siguientes a esa fecha<sup>5</sup>.

Sin perjuicio de expuesto, la Sala analiza si la parte demandante acreditó alguna situación material que le hubiese impedido acudir a esta jurisdicción para presentar la correspondiente demanda por ese daño; en ese sentido, en el libelo introductorio los actores aseveran que no denunciaron la desaparición de su pariente sino hasta el 26 de diciembre de 2012, porque fueron amenazados de muerte, sin embargo, aparte de esa mención específica se desconoce si pusieron en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público su situación de desplazamiento forzado.

Aunque también se observa en el expediente, que algunos de los actores fueron inscritos en el Registro Único de Víctimas -RUV- desde los años 2000, 2009 y 2014 por una situación de desplazamiento forzado pero, por hechos ajenos a la desaparición forzada del señor Porras Ortega, sin desconocer que el 23 de junio de 2015 la demandante Sonia Esther Porras Jimeno le solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ser incluida nuevamente en ese registro por la desaparición de la referida víctima, lo cual fue denegado por extemporaneidad por esa agencia gubernamental<sup>6</sup>.

4) En ese contexto, esas actuaciones judiciales y administrativas denotan, sin hesitación, que la parte demandante no se encontraba en una situación material de carácter particular, especial y grave que le impidiera presentar la respectiva demanda de reparación directa, pues, aunque no se desconoce que el desplazamiento forzado genera consecuencias negativas para quienes lo padecen, esta Sala<sup>7</sup> ha dicho que esta situación no constituye, por sí misma, una justificación válida para encontrar configurada la imposibilidad material de acceder a la administración de justicia, toda vez que, a diferencia de otros derechos que únicamente pueden ser ejercidos o disfrutados en sitios específicos –propiedad, usufructo, entre otros-, la justicia opera a nivel nacional<sup>8</sup> y, por ende, es un derecho al que se puede acceder aun en situaciones irregulares como la de desplazamiento forzado, pues, de conformidad con el artículo

---

<sup>5</sup> La Sala observa que para la época en la que se generó el daño -26 de septiembre de 1990- la normatividad aplicable al caso concreto era la contenida en el Decreto 01 de 1984, por lo que debe aplicarse el término de caducidad previsto en las disposiciones de ese cuerpo normativo.

<sup>6</sup> Fls. 163 a 166, 169 a 171, 172 a 174, 235 a 237 y 460 a 463 cdno. ppal.

<sup>7</sup> Auto de 18 de noviembre de 2021, proceso no. 2019-03150-01 (67078, MP Fredy Ibarra Martínez).

<sup>8</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 la justicia opera de manera desconcentrada no solo con el fin de optimizar el ejercicio de la función sino también para garantizar la facilidad en el acceso a los posibles usuarios de la administración judicial.

134D del Decreto - Ley 01 de 1984 –vigente para la época de los hechos-, era posible presentar la demanda de responsabilidad en el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o en el domicilio del particular demandado; por tanto, tampoco se encuentra razonable considerar que la situación de desplazamiento justifique la imposibilidad de acceso a la administración de justicia.

5) Ahora bien, es pertinente recordar la Sala recuerda que en la sentencia SU-254 de 2013<sup>9</sup> la Corte Constitucional estableció una regla excepcional en materia de caducidad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado, según la cual, los 2 años establecidos por la ley para presentar las respectivas demandas de reparación directa podían ser contabilizados a partir de la ejecutoria de la referida decisión judicial -22 de mayo de 2013<sup>10</sup>-, como garantía de acceso a la administración de justicia a un sector especial y vulnerable de la población.

De modo que, en este caso, el término de caducidad para formular las pretensiones de reparación directa debe contabilizarse, a más tardar, a partir del 23 de mayo de 2013 -día siguiente a la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013- por ser esta fecha más favorable a los demandantes.

6) Por consiguiente, como en el presente asunto no se encontró demostrada imposibilidad material alguna para acceder a la administración de justicia, se concluye que si se contabiliza el término para presentar la demanda desde el día siguiente al de ejecutoria de la sentencia referida (23 de mayo de 2013), se advierte que los actores acudieron a esta jurisdicción por fuera del término de 2 años previsto para el efecto en el artículo 136-8 del CCA -norma vigente al momento de desplazamiento forzado ocurrido el 26 de septiembre de 1990-, toda vez que presentaron la solicitud de conciliación extrajudicial el 1º de agosto de 2016 e instauraron la demanda el 8 de noviembre de 2016; en consecuencia, se declarará de oficio la excepción de *caducidad* frente a esta pretensión.

## **2. Síntesis de la controversia y anuncio de la decisión**

La Sala debe establecer si las entidades demandadas son responsables por no haberle brindado protección y seguridad al señor Miguel Alfonso Porras Ortega quien desapareció desde el 26 de septiembre de 1990, cuando se dirigió al comando de las AUC para reclamarles por el desalojo de que fue objeto junto con sus parientes de la

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-254 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>10</sup> El 22 de mayo de 2013 cobró ejecutoria la sentencia SU-254 de 2013.

finca en la que residían localizada en la zona rural del municipio de Ciénega (Magdalena).

La Sala de decisión confirmara la sentencia apelada, por cuanto no se acreditó que las entidades demandadas incumplieron sus deberes de protección y seguridad de la víctima, toda vez que, no se demostró que esta o sus parientes le solicitaron a aquellas protección especial debido a que el desaparecido se encontraba en condiciones de riesgo ni tampoco era evidente que este requería de esa protección por encontrarse amenazado o expuesto a sufrir graves peligros contra su vida; de igual manera, se declarará de oficio la excepción de caducidad de la pretensión de desplazamiento forzado en virtud de lo expuesto anteriormente.

### **3. Análisis de la responsabilidad**

#### **3.1 El daño**

La Sala encuentra acreditada la desaparición forzada del señor Miguel Alfonso Porras Ortega con fundamento en las referidas constancias de la Fiscalía General de la Nación que dan cuenta de ese hecho y que aún no culmina la respectiva investigación penal, y que dicho delito aún no ha sido confesado o aceptado por ninguno de los postulados versionados de los grupos armados al margen de la ley de las FARC o de las AUC<sup>11</sup>, según lo expresamente certificado por la Fiscalía General de la Nación y con referencia a uno u otro grupo armado ilegal, no obstante, que en la demanda, tan solo se hace referencia a las acciones desplegadas por las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

#### **3.2 La imputación**

1) Los recurrentes plantean que las entidades demandadas son responsables de la desaparición de la víctima por el hecho de no brindarle protección especial pese a ser evidente que esta se encontraba en grave peligro y permitieron que los grupos al margen de la ley tomaran el control de la zona donde ocurrieron ese hecho.

2) Esta Sección<sup>12</sup> ha reiterado que el Estado es responsable a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de su deber de brindar seguridad y protección especiales a las personas al menos en los siguientes eventos: *i*) cuando estas

---

<sup>11</sup> Fls. 433 y 470 cdno. ppal.

<sup>12</sup> Sala Plena, sentencia de unificación del 13 de mayo de 2014, proceso no. 23.128, CP Mauricio Fajardo Gómez.

requieren a las autoridades para que le dispensen esas medidas por encontrarse en singulares condiciones de riesgo y *ii*) cuando sin que exista petición alguna es evidente que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir peligros contra su vida e integridad personal en virtud de pruebas o indicios conocidos que así lo indiquen.

3) En ese sentido, considera la Sala que el exiguo material probatorio allegado al proceso no permite determinar, de manera válida, fundada e inequívoca, si las entidades demandadas omitieron realmente sus deberes constitucionales y legales de suministrarle al señor Porras Ortega medidas especiales de protección y seguridad con el fin de evitar que este fuera desaparecido en virtud de los hechos ocurridos el 26 de septiembre de 1990 en el área rural del municipio de Ciénega (Magdalena), por encontrarse en alguna de las hipótesis anteriormente descritas.

4) Con excepción de las referidas constancias de la Fiscalía General de la Nación que dan cuenta de que se reportó la desaparición de la víctima desde el 26 de diciembre de 2012, que ninguno de los postulados versionados pertenecientes a los grupos armados ilegales que se acogieron al proceso de la Ley 975 de 2005 confesaron o admitieron ese delito y que la respectiva investigación todavía no ha finalizado con fallo definitivo, no obra en el expediente ningún elemento de convicción que permita esclarecer, en debida forma y sustentada, cómo ocurrió esa desaparición, quienes la perpetraron y si hubo o no participación por acción u omisión de agentes estatales, pues, por ejemplo, no se solicitó o decretó que se alleguen copias del respectivo proceso penal adelantado por esos hechos ni ningún otro elemento probatorio que demuestre esos supuestos fácticos; por el contrario, se advierte que en la audiencia de pruebas la parte demandante desistió de la práctica de los testimonios solicitados y que fueron debidamente decretados, los cuales podían eventualmente arrojar luces acerca de cómo se desencadenó ese daño antijurídico<sup>13</sup>.

5) Ahora bien, en punto a determinar si se estructuró alguna de las omisiones descritas de seguridad y protección de la víctima, se tiene que la parte actora no demostró en el proceso que el desaparecido o sus parientes le solicitaron previamente a las entidades demandadas que le dispensen protección especial y seguridad, por el hecho concreto de que en ese entonces se encontraba amenazado o en una especial situación de riesgo por el accionar de grupos al margen de ley o de algunos agentes estatales que actuaban en connivencia con aquellos.

En ese contexto, solo se aprecia que la parte actora no cumplió con su carga procesal de probar las afirmaciones vertidas en la demanda sobre la supuesta responsabilidad

---

<sup>13</sup> Fls. 448 a 453 cdno. ppal.

de las entidades demandadas por el hecho de no brindarle la protección que había requerido previamente la víctima.

6) De igual manera, tampoco acreditaron los recurrentes que existían pruebas directas o indirectas que permitiesen inferir que era evidente o notorio que el señor Porras Ortega se encontraba amenazado o, que su vida o integridad corrían grave peligro en función de su condición personal u otra circunstancia que condujese a pensar que afrontaba un grave riesgo; por el contrario, solo se limitaron a afirmar que las entidades demandadas eran conocedoras de que en la región operaban grupos al margen de la ley y que por eso no era necesario que el desaparecido les solicitara previamente protección y seguridad y que aquellas permitieron que esas agrupaciones tomaran el control de dicha zona, pero, se reitera sin que para ello adujeran o aportara ningún elemento de convicción que demuestre esos aspectos.

7) En sentido contrario, obran en el expediente certificaciones de las entidades demandadas relativas a que el desaparecido o sus parientes no solicitaron protección especial y seguridad para aquel por encontrarse amenazado o en grave peligro de muerte por el accionar de grupos al margen de la ley o que operaban con la connivencia de agentes estatales<sup>14</sup>.

Igualmente, se allegó al proceso un informe de las operaciones que adelantó el Ejército Nacional para combatir a los grupos al margen de la ley que operaban en el Departamento del Magdalena<sup>15</sup>.

Dichos documentos evidencian que ni la víctima ni sus parientes solicitaron con antelación protección especial para el desaparecido, tampoco permiten advertir que era notorio o evidente que este se encontraba en grave peligro debido a sus actividades, pues, no se probó en el proceso que el señor Miguel Alfonso Porras Ortega desempeñaba alguna gestión o función especial que lo pusiera en consecuencia en una situación de riesgo para su vida.

Por tanto, como no se demostró que estas tuvieron previo conocimiento cierto y concreto del riesgo que corría la víctima en esa zona rural del municipio de Ciénaga (Magdalena), se concluye que no era posible exigirles a las demandadas que adoptaran medidas especiales de protección de la víctima.

8) Finalmente, no desconoce la Sala que el ordenamiento convencional e interno

---

<sup>14</sup> Fls 200 a 20, 203 y 204, 233 a 234 y 249. cdno. ppal.

<sup>15</sup> Fls. 427 a 430. cdno. ppal.

proscriben los delitos de desaparición forzada, sin embargo, en este caso no es posible concluir que las entidades demandadas omitieron sus deberes de protección y seguridad de la víctima, por cuanto no se demostró que pese al clima de violencia que afirman los demandantes existía en esa localidad, las autoridades accionadas conocían con antelación que el señor Miguel Alfonso Porras Ortega se encontraba en riesgo y que por esa circunstancia habían solicitado previamente que le brindaran protección y seguridad<sup>16</sup>; más aún cuando tampoco se probó que las demandadas conocían previamente que la víctima se encontraba en peligro de muerte o que esta o sus familiares les solicitaron protección específica para precaverlo del riesgo o amenaza que pendía sobre su vida.

Por consiguiente, estima la Sala que no era posible exigirles a las entidades demandas que adoptasen medidas especiales, particulares o reforzadas de protección para el desaparecido frente a la acción de los grupos al margen de la ley que se afirma en la demanda operaba en esa región, pues, del Estado no se pueden predicar, de un modo necesario ni absoluto, las características de omnisciencia, omnipotencia, ni omnipresencia, pues, de cara a la realidad es evidente que aquel no lo conoce todo, tampoco puede estar en todas partes ni lo puede todo, sus obligaciones constitucionales y legales, por regla general, son tan solo de medio y no de resultado, según sus capacidades y medios de actuación y respuesta, por lo tanto, al Estado también le es predicable el aforismo latino "*ad impossibilia nulla obligatio*", esto es, que a lo imposible nadie está obligado<sup>17</sup>; en este caso no había como prever o conocer de antemano la ocurrencia de la desaparición del señor Miguel Alfonso Porras Ortega.

De lo expuesto, se concluye que no es posible adjudicar a las entidades demandadas el daño reclamado con la demanda.

#### **4. Conclusión**

No prospera el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, porque no es factible imputar el daño reclamado consistente en la desaparición forzada del señor Miguel Alfonso Porras Ortega a las entidades demandadas, debido a que el material probatorio allegado no permite establecer que estas omitieron sus deberes constitucionales y legales de brindar protección y seguridad al desaparecido, y por otra parte, la Sala declarará de oficio la excepción de caducidad de la pretensión de

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de agosto del 2000, expediente no. 11.585, CP Alier Eduardo Hernández Henríquez.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 4 de mayo de 2022, expediente no.2012-00754-01 (58.778), MP Fredy Ibarra Martínez; con salvamento de voto del magistrado Alberto Montaña Plata.

desplazamiento forzado y, en consecuencia, confirmará en todo lo demás la sentencia de primera instancia y condenará en costas en esta instancia a la parte actora.

## 5. Condena en costas

Según lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437, salvo en los procesos en se ventile un interés público se condenará en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil. En esta línea el artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas *“a la parte vencida en el proceso (...) cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”*.

En este caso, la parte vencida es la parte demandante, por consiguiente, se la condenará a pagar las costas por concepto de gastos y expensas en esta instancia, en la medida de su comprobación, las cuales serán liquidadas por el tribunal de origen en forma concentrada según lo dispuesto en el artículo 366 del CGP.

De otra parte, respecto de las agencias en derecho el numeral 4 del artículo 366 del CGP dispone que para su liquidación debe tenerse en cuenta *“la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente”*, es claro que la parte vencedora con excepción de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional actuaron por intermedio de su respectivos apoderados en esta instancia; por lo tanto, las agencias en derecho en esta instancia se fijarán en favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a esta fecha para cada una de esas entidades, de conformidad con lo establecido para el efecto en Acuerdo no. PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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,

### F A L L A :

**1º) Declárase** de oficio la excepción de caducidad de las pretensiones de declaración de responsabilidad patrimonial extracontractual por el hecho de desplazamiento forzado, según lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**2º) Confírmase** en todo lo demás la sentencia proferida el 27 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

**3º) Condénase** en costas por concepto de expensas y gastos en esta instancia a la parte demandante, las cuales deberán liquidarse por la primera instancia de forma concentrada en caso de haberse causado.

**4º) Fíjase** por concepto de agencias en derecho en segunda instancia la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia en favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y para la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para cada una de estas entidades a cargo de la parte demandante.

**5º) Ejecutoriada** esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Subsección  
Salvamento parcial de voto  
(Firmado electrónicamente)

**FREDDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado ponente  
(Firmado electrónicamente)

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022*