

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Octava de Revisión

Sentencia T-004 de 2025

Referencia: Expediente T-10.223.234

Acción de tutela presentada por Betty María Fontalvo García y otros en contra del Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., quince (15) de enero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside– y Natalia Ángel Cabo, y por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

Síntesis de la decisión

El caso resuelto en esta oportunidad por la Sala Octava de Revisión tiene origen en la acción de tutela presentada por Betty María Fontalvo García y otros en contra de del Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, por declarar la caducidad del medio de control de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto. La Sala encontró configurado el defecto de desconocimiento del precedente constitucional, pues consideró que las autoridades accionadas han debido aplicar la regla de caducidad de fijada por la Sentencia SU-254 de 2013.

En consecuencia, la Sala amparó los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Asimismo, ordenó al Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, se pronuncie de nuevo sobre el recurso de apelación formulado por la parte actora en contra de la decisión de primera instancia del 31 de marzo de 2022 del Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, aplicando la regla sobre caducidad del medio de control de reparación directa fijado en la Sentencia SU-254 de 2013. Además, la Sala otorgó efectos *inter pares*, en consecuencia, el nuevo pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Bolívar deberá abarcar tanto a los accionantes como a las demás personas que actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Actuando en nombre propio, Betty María Fontalvo García, Rosmery Isabel Fontalvo Caro, Héctor Hernán Arrollo Arrieta, Ana Inocencia Arroyo Arrieta, Gustavo Alberto Castillo Herrera, Julia Isabel Fontalvo García, Julia Manuela Rodríguez Fontalvo, Edinson Tomás Rodríguez Fontalvo, Ledis María Peñaloza Arroyo, Ana Karina Fontalvo Peñaloza, Lina Marcela Fontalvo Peñaloza, Lina Marcela Fontalvo Peñaloza, Rosmira Isabel Caro Alandete, Alberto Manuel Arroyo Arrieta, Edgar Luis Arroyo Estrada, Leydis Diana Arroyo Estrada, Sughey Milena Arroyo Estrada, Ana Yolanda Arroyo Estrada, Luis Eduardo Estrada Cerpa, Nelly Isabel Arroyo Arrieta, Nellys Judith Lora Arroyo, María Victoria Lora Arroyo, Tailo de Jesús Lora Arrieta, Gustavo Alberto Castillo Herrera, José Vicente Díaz Díaz, Vicente Rafael Díaz Caro y Genis Helena Caro Torres, José Gabriel Álvarez Meléndez, Ángel Rafael Fontalvo Díaz, Paola Zunilda Díaz Herrera, Carlos Eduardo Herrera Yepes, Jorge Luis Ramírez Blanco, Juana Francisca Herrera Caro, Manuel Santiago Sierra Yepes, Ana Ubaldina Díaz Dáz, Jorge Eliécer Narváez Fontalvo, Luz Marina Díaz de Narváez, Edgar Rafael Castillo Díaz, Mercedes Alicia Buelvas Herrera y María Alejandra Cruz Fontalvo (en adelante, los accionantes) presentaron acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena.

2. Los accionantes consideran que las autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad humana y a la reparación integral, así como el principio de confianza legítima. Debido a que, mediante sentencia del 27 de abril de 2023, el Tribunal Administrativo de Bolívar confirmó la sentencia del 31 de marzo de 2023, por la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa promovido por los ahora accionantes y otras personas en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto.

3. *Demanda de reparación directa.* El 28 de marzo de 2014¹, mediante apoderado judicial, trescientas setenta y cinco personas promovieron el medio de control de nulidad de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional-Policía Nacional-Armada Nacional y el Municipio de San Jacinto, departamento de Bolívar. Con el fin de que se les indemnizara por los daños causados debido al desplazamiento forzado del que fueron víctimas por las actuaciones criminales de miembros de las autodefensas sin que, de acuerdo con su relato, la fuerza pública hubiese tomado medidas para protegerlos.

4. En el escrito de demanda, explicaron que «en los primeros días del mes de julio de 1999, un grupo de subversivos [...] hicieron disparos al aire, ordenando a los habitantes que desocuparan el pueblo de inmediato porque

¹ Ib. Pág. 470, acta de reparto. El 22 de noviembre de 2013, los demandantes radicaron la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación. Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «01Expedientejudicial», pág. 17.

todos eran auxiliares de la guerrilla y esas tierras las necesitaban»². Esta situación habría sido informada por los habitantes de las Palmas al alcalde del Municipio de San Jacinto quien, a su vez, habría avisado a la fuerza pública³. Pero el 25 de julio de 1999, el grupo armado regresó a las Palmas y allí secuestró y asesinó a varios de sus habitantes⁴, junto con una nueva amenaza para que abandonaran el lugar. Algunas personas se negaron a abandonar el corregimiento de las Palmas. En la misma demanda, indicaron que «ninguna de las entidades de la fuerza pública [acudió] al llamado de protección elevado los días 6, 26 y 27 de julio de 1999»⁵. Así, afirmaron que «ese abandono fue el motivo que generó que el día 27 de septiembre de 1999 los subversivos regresaron nuevamente al pueblo y perpetraron otra masacre con el consecuente desplazamiento forzado» de sus habitantes⁶. Asimismo, refirieron que «por los mismos hechos relatados se adelantó un proceso de reparación directa que culminó con sentencia ejecutoriada [...] cuya referencia es reparación directa seguido por Marly Mabel Vásquez y otros contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional-Armada Nacional y Municipio de San Jacinto, radicado 13-001-23-31-007-2001-01271-01»⁷.

5. De igual forma, señalaron que, al momento de la presentación de la demanda, no estaban dadas las condiciones necesarias para su regreso al territorio del que debieron huir⁸. En concreto, señalaron que el 27 de septiembre de 2013, «la fuerza pública y demás instituciones fueron al corregimiento de Las Palmas, acompañadas de los habitantes del pueblo, y solo hallaron maleza en todas las casas y el pueblo en general en ruinas casi en su totalidad»⁹. También indicaron que «no existen los medios para permanecer en el pueblo, pues incluso los inmuebles que otrora ocupaban se encuentran prácticamente en estado ruinoso» y, aunque algunas personas «guardaban la esperanza de recobrar algunas tierras y parcelas, vieron frustrada esa posibilidad debido a que a inicios de [2013] [...] grupos armados al margen de la ley enviaron un panfleto donde ‘advirtieron’ de no regresar a Las Palmas porque sus tierras les pertenecen»¹⁰. Sin perjuicio de lo anterior, con la demanda también aportaron varias certificaciones suscritas por el personero municipal de San Jacinto en las que hace constar que los demandantes están inscritos en el registro único de víctimas de la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹¹.

6. Por último, indicaron que el medio de control de reparación directa no caduca en este caso, «pues se ha establecido la existencia de excepciones a las normas de caducidad consagradas en la ley», por tratarse de un evento de desplazamiento forzado¹². Al respecto, aportaron, como prueba sumaria, declaraciones anticipadas «para probar la calidad de damnificados y

² Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «01Expedientejudicial» [demanda de reparación directa], p. 10.

³ Ib.

⁴ Cfr. Ib.

⁵ Ib.

⁶ Ib.

⁷ Ib. Pág. 11.

⁸ Cfr. Ib. Pág. 12.

⁹ Ib.

¹⁰ Ib.

¹¹ Estas constancias fueron expedidas a finales de 2023 y comienzos de 2014. Pág. 304 y ss.

¹² Ib. Pág. 13.

desplazados por la violencia [...] y que no han sido reintegrados hasta la fecha»¹³.

7. *Actuaciones procesales relevantes luego de la admisión de la demanda.*

Actuación	Descripción
Contestación del Ministerio de Defensa	El 21 de noviembre de 2014 ¹⁴ , el apoderado judicial de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional-Armada Nacional contestó la demanda de reparación directa. Alegó la excepción de caducidad y se opuso a las pretensiones «porque no se establece de manera clara la relación de causalidad existente entre los accionantes y los hechos alegados, en relación con el actuar de [su] defendida, teniendo en cuenta que no se prueban debidamente los supuestos daños causados a todos y cada uno de estos, ya que se observa que claramente que los hechos alegados fueron consecuencia del hecho de un tercero» ¹⁵ , entre otros aspectos.
Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	El 20 de noviembre de 2021, la ANDJE manifestó su interés en intervenir en el proceso de reparación directa, para lo cual solicitó acceso al expediente. Así el 1° de febrero de 2022, el apoderado judicial de la ANDJE presentó el escrito de intervención mediante el cual sostuvo, entre otros aspectos, que el término de caducidad debe contabilizarse desde el momento de los hechos ¹⁶ . Esto, porque «del mismo relato de los demandantes es plausible inferir que estos pudieron advertir la posible participación del Estado en los hechos objeto de estudio, desde el año 1999, cuando para ellos era notorio la falta de accionar de la Fuerza Pública local en contra de los grupos paramilitares, manifestando como hecho específico la supuesta complicidad, que no está demostrada ni probada, entre los ex paramilitares y agentes del Estado» ¹⁷ . Asimismo, señaló que el término de caducidad «se debe realizar sin considerar la regla de inaplicación excepcional», reconocida por el Consejo de Estado en su sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 ¹⁸ ; porque «no es suficiente con alegar el desplazamiento en sí mismo» ¹⁹ y, además, «la parte demandante no relató ningún hecho que advirtiera impedimentos para demandar a tiempo, sino que se escudó únicamente en que estaba en presencia de un posible delito de lesa humanidad» ²⁰ . En este mismo contexto destacó que la confesión del apoderado mediante el escrito de demanda es un medio probatorio ²¹ . No obstante, afirmó que los demandantes «imputaron responsabilidad a las entidades demandadas por no haber brindado protección, sin esclarecer si dieron aviso previo o no a las autoridades del departamento» ²² .

¹³ Ib. Pág. 14.

¹⁴ Por medio de correo electrónico, en atención al artículo 103 del Código General del Proceso y a «los problemas surgidos por el paro judicial y la imposibilidad de ingreso al edificio donde se encuentra [el] despacho», pág. 616. Luego, fue radicado en físico el 12 de diciembre de 2014.

¹⁵ Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «01ExpedienteJudicial», pág. 570.

¹⁶ Ib. Pág. 44.

¹⁷ Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «04ExpedienteJudicial», pág. 45.

¹⁸ Ib. Pág. 48

¹⁹ Ib. Pág. 48 a 50. Al respecto, explicó que «no basta con alegar haber sufrido desplazamiento forzado para considerarse de plano que se presentaron impedimentos para acudir al aparato judicial, sino que debe demostrarse en cada caso las consecuencias lesivas particulares que tuvieron que afrontar las víctimas, para determinar sí (sic) hubo impedimentos, la clase de impedimentos y el tiempo de duración de estos». P. 50.

²⁰ Ib. Pág. 48.

²¹ Ib. Pág. 45.

²² Ib. Pág. 47.

<p style="text-align: center;">Rechazo de la corrección de la demanda y desistimiento de algunos demandantes</p>	<p>Mediante auto del 24 de agosto de 2016, el Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena rechazó la reforma de la demanda presentada el 14 de abril de 2015, por encontrarla extemporánea. El juez administrativo concluyó que la reforma de la demanda «fue presentada en etapa posterior a la oportunidad que confiere [el artículo 173 del CPACA] para tal finalidad, [porque] ya se había vencido el término de traslado de las excepciones»²³.</p> <p>El 7 de noviembre de 2018, los demandantes presentaron alegatos de conclusión²⁴. El 25 de septiembre de 2019, el apoderado de los demandantes presentó las solicitudes de desistimiento de algunos de ellos «con respecto a sus pretensiones»²⁵, estas personas fueron: Jorge Gabriel Álvarez Melendrez²⁶; Rafael Enrique Melendrez Romero²⁷; Farides del Socorro Yepes Torres²⁸; Sandra Milena Melendrez Yepes²⁹; Ever Luis Melendrez Yepes³⁰; Rosanna María Castro Castro³¹, en nombre propio y en el de su hijo Rodolfo Yepes Castro; Ehilin Paola Yepes Castro³²; Alberto Rafael Yepes Castro³³; Ana Matilde Sierra Anillo³⁴; Yudis María Fernández Herrera³⁵; Fredy Barbosa Vega³⁶; Fredy Barbosa Arroyo³⁷; Melisa Barbosa Arroyo³⁸; Ruby del Carmen Sandoval Varela³⁹; Víctor Andrés Lora Sandoval⁴⁰, Gustavo Adolfo Lora Sandoval⁴¹; Eneida Sofía Mena Salazar⁴²; Luz Marina Hamburguer Vásquez⁴³; Nelcy Bernadith Herrera Yepes⁴⁴; Nelly Edith Herrera Yepes⁴⁵; Elí Enrique Lora Monte⁴⁶; Osmany Cecilia Tapia Días⁴⁷; Samia Stephania Díaz Díaz⁴⁸; Luis Alfredo Leones Álvarez⁴⁹, en representación de sus hijos Luis Felipe Leones Sierra, Luis Ángel Leones Sierra y Lucía Valentina Leones Sierra; Ignacio Rafael Lora Ortiz⁵⁰; Alberto José Lora Lora, en nombre propio y en representación de Alberto José</p>
--	---

²³ Ib. Pág. 676. El juez explicó que «en fecha 9 de marzo de 2015 se fijaron los términos para el traslado de excepciones, el cual vencía el 11 de marzo de 2015».

²⁴ Ib. Págs. 795 a 799.

²⁵ Ib. Pág. 803.

²⁶ Ib. Pág. 804.

²⁷ Ib. Pág. 805.

²⁸ Ib.

²⁹ Ib.

³⁰ Ib.

³¹ Ib. Pág. 806.

³² Ib.

³³ Ib.

³⁴ Ib. Pág. 807.

³⁵ Ib. Pág. 808.

³⁶ Ib. Pág. 809.

³⁷ Ib.

³⁸ Ib.

³⁹ Ib. Pág. 810.

⁴⁰ Ib.

⁴¹ Ib.

⁴² Ib. Pág. 811.

⁴³ Ib. Pág. 812.

⁴⁴ Ib. Pág. 813.

⁴⁵ Ib.

⁴⁶ Ib. Pág. 814.

⁴⁷ Ib. Pág. 815.

⁴⁸ Ib. Pág. 816.

⁴⁹ Ib. Pág. 817.

⁵⁰ Ib. Pág. 818.

	Lora Sierra ⁵¹ ; Javier Darío Martínez Díaz ⁵² ; Zoila Orozco Susano ⁵³ ; y Lineth Elena Trujillo Trujillo ⁵⁴ , en nombre propio y de su hijo Juan Manuel Caro Trujillo.
--	--

8. *Sentencia de primera instancia del proceso de reparación directa*⁵⁵. Mediante sentencia del 31 de marzo de 2022, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró «probada la excepción de caducidad del medio de control propuesta por el extremo demandado»⁵⁶. En atención a la regla fijada en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, el juez administrativo concluyó que en este caso el término de caducidad debe contarse «desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer la participación u omisión del Estado en el daño reclamado y pudieron imputarle responsabilidad patrimonial, no siendo otro, que el momento en que sucedió el desplazamiento forzado de los demandantes»⁵⁷. Al respecto, señaló que en la demanda se afirmó que «las fuerzas armadas colombianas [...] eran conocedores (sic) de los hechos que se daban lugar en ese momento y no hicieron nada para que este hecho no se diera lugar, por lo contrario, fueron colaboradores de los subversivos que incursionaron al corregimiento provocándola zozobra entre sus habitantes, confirmando entonces que los actores si tenían o debieron tener conocimiento de la participación del Estado en el daño que se reclama, sea por acción u omisión»⁵⁸. Además, destacó que «no se demostró en el plenario la ocurrencia de alguna situación que impidiera materialmente ejercer su derecho de acción; por lo que no afecta el cómputo del presupuesto de caducidad»⁵⁹.

9. En consecuencia, el juez concluyó que el plazo para la presentación de la demanda de reparación directa venció el 28 de septiembre de 2001, porque el término de caducidad de dos (2) años debe contarse «a partir del día siguiente en que la parte demandante conoció o debió conocer de la participación por acción u omisión del Estado en el daño reclamado -27 de septiembre de 1999-. [...] Adicionalmente, aunque obra constancia expedida por la Procuradora 21 Judicial I para Asuntos Administrativos en la que se indica que la solicitud de conciliación fue radicada el 22 de noviembre de 2013, lo cierto es que cuando se presentó ya se había configurado la caducidad de la acción contenciosa ejercida a través del medio de control de reparación directa»⁶⁰. Por último, el juez se abstuvo de condenar en cosas⁶¹.

10. *Recurso de apelación*. El apoderado de los demandantes presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, porque consideró que el juez administrativo desconoció que (i) se trata de delitos de lesa

⁵¹ Ib. Pág. 819.

⁵² Ib. Pág. 820.

⁵³ Ib. Pág. 821.

⁵⁴ Ib. Pág. 822.

⁵⁵ Los demandantes presentaron alegatos de conclusión el 7 de noviembre de 2018 y de estos se dio cuenta en la sentencia de primera instancia.

⁵⁶ Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «05Sentencia», pág. 17. Al respecto, explicó que, aunque «[al] momento de estudiar la admisión de la demanda con el auto de fecha 27 de junio de 2014, tuvo la oportunidad de analizarlo y considero el despacho que este presupuesto procesal si se cumplía», lo estudió de nuevo «dado que las entidades que conforman la parte demandada lo plantearon nuevamente con las respectivas contestaciones de demanda a manera de excepción», pág. 10.

⁵⁷ Ib. Pág. 14.

⁵⁸ Ib.

⁵⁹ Ib. Pág. 15.

⁶⁰ Ib. Pág. 16.

⁶¹ Ib. Pág. 17.

humanidad; (ii) el término de caducidad debe contarse desde la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar por la que declaró responsable al Estado por los mismos hechos ocurrido en el corregimiento Las Palmas pero respecto de otras víctimas⁶²; (iii) los demandantes son víctimas de desplazamiento forzado y, por ende, sujetos de especial protección y (iv) se trata de un daño continuado. Finalmente, afirmó que, para el 27 de septiembre de 1999, los demandantes «solo sabían que fueron las AUC, los paramilitares que ahí operaban, y que previo a este desplazamiento, habían pedido ayuda al ALCALDE de la época, y SOLO HASTA EL FALLO DE LA SENTENCIA DE MARLY MABEL VASQUES, obtuvieron plena prueba o certeza de que el ESTADO TENIA RESPÓNSABILIDAD»⁶³.

11. También sostuvieron que en el presente caso «cumple con las reglas para inaplicar el término de caducidad» porque tiene origen en delitos de lesa humanidad «consistentes en la masacre, tortura, secuestro y desplazamiento forzado del que fueron víctimas los pobladores del corregimiento Las Palmas»⁶⁴. Sostuvo que el juez también desconoció que dentro de la demanda hicieron referencia a una sentencia previa, por la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar condenó al Estado por hechos de desplazamiento y masacre en Las Palmas. Así, afirmó que fue «a raíz de [ese] fallo condenatorio que los acá demandantes adquirieron pleno conocimiento de que el Estado era responsable de los hechos demandados»⁶⁵. Por lo que indicó que el término de caducidad se debe contar desde la fecha de esa sentencia.

12. *Sentencia de segunda instancia en el proceso de reparación directa.* El 27 de abril de 2023, el Tribunal Administrativo de Bolívar confirmó la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa y tampoco condenó en costas⁶⁶. Para sustentar esta conclusión, el Tribunal esgrimió cinco razones. Primera, que «existe confesión por parte del apoderado judicial de la parte demandante», pues a lo largo del proceso «reconoció que sus poderdantes tuvieron discernimiento de la participación del Estado en la producción del daño a partir de su consumación, en la medida que, las entidades encargadas de velar por su protección -bajo su criterio- no emprendieron las medidas para prevenir la ocurrencia de su desplazamiento forzado»⁶⁷. Además, consideró que no «estuvo acreditada ninguna situación de orden material que impidiese a los demandantes acudir a la administración de justicia»⁶⁸.

13. Segunda, los demandantes piden contabilizar la caducidad desde la sentencia de 2 de agosto de 2013, de la Sala de Descongestión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, a pesar de que la demanda resuelta por medio de dicha sentencia fue presentada en 2001. Por lo que, «no se explica la razón que justificara que sus homólogas, víctimas del corregimiento de Las Palmas, sí hubiesen podido acudir a la jurisdicción oportunamente, desde el año 2001»⁶⁹.

⁶² Radicado N°.13-001-23-31-000-2001-01271-00.

⁶³ Ib. Pág. 4.

⁶⁴ Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «07MemorialAlDespacho», pág. 2.

⁶⁵ Ib. Pág. 4.

⁶⁶ Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «08SentenciaSegundaInstancia», pág. 20.

⁶⁷ Ib. Pág. 15.

⁶⁸ Ib. Pág. 8.

⁶⁹ Ib. Pág. 16.

14. Tercera, el Batallón de Infantería Marina No. 13 y la Brigada de Infantería de Marina No. 01 aportaron certificaciones «en las que se informa que la desarticulación de los grupos armados ilegales de las FARC, ELN y ERP se produjo para el mes de marzo de 2009. Igualmente, precisó que, el 14 de julio de 2005 se llevó a cabo la desmovilización del grupo ilegal de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)»⁷⁰. Por lo que el Tribunal concluyó que «la situación de orden público en el municipio de San Jacinto se restableció desde el mes de marzo de 2009»⁷¹. Cuarta, con la demanda no se aportaron los documentos de identidad de los demandantes, por lo que no es posible determinar quiénes eran menores de edad para ese momento y, así, analizar su impacto en el conocimiento de la posible participación de agentes del Estado en los hechos victimizantes⁷². Además, podrían haber acudido al amparo de pobreza, en caso de tener dificultades económicas para demandar antes.

15. Por último, el Tribunal sostuvo que el cómputo de la caducidad no debe hacerse a la luz de la Sentencia SU-254 de 2013, sino de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, en la que el Consejo de Estado «no indicó ninguna limitación en cuanto a la aplicación de este criterio jurisprudencial en el tiempo. Así pues, debe considerarse que sus efectos son retrospectivos, es decir, las reglas definidas en esta sentencia deben aplicarse a situaciones no consolidadas antes de su vigencia»⁷³.

16. *Solicitud de tutela*. El 30 de noviembre de 2023, los accionantes (*supra* 1) presentaron acción de tutela en contra del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena y del Tribunal Administrativo de Bolívar. Esto, por cuanto, mediante sentencias del 31 de marzo y 27 de abril de 2023, respectivamente, declararon la caducidad del medio de control de reparación directa instaurado en contra de Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto. A juicio de los accionantes, con tales decisiones, dichas autoridades judiciales vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad humana y a la reparación integral, así como el principio de confianza legítima.

17. En concreto, los accionantes manifestaron que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los defectos de desconocimiento del precedente, fáctico y procedimental absoluto. En primer lugar, sostuvieron que «tribunal accionado desconoció el precedente Judicial, que regía al momento de presentación de la demanda, desconoció la confianza legítima de los demandantes en la administración de Justicia, desconoció convenios internacionales adoptados por el ESTADO COLOMBIANO, al derecho Internacional Humanitario, la seguridad jurídica»⁷⁴. También afirmaron que el Consejo de Estado, «en providencias posteriores a la sentencia de unificación, han (sic) declarado que no se podía aplicar en los casos que estudiaban, por cuanto en esa sentencia, no se modulo los efectos del mentado fallo, y dijo, que no se podía trasladar a los tutelantes, en cambio de velocidad de la

⁷⁰ Ib.

⁷¹ Ib. Pág. 17.

⁷² Cfr. Ib. Pág. 17.

⁷³ Ib. Pág. 18. El Tribunal remitió a la Sentencia T-044 de 2022 de la Corte Constitucional y a las sentencias del 3 de febrero y del 19 de julio de 2022 del Consejo de Estado.

⁷⁴ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 9.

Jurisprudencia»⁷⁵. Asimismo, hicieron referencia a la Sentencia SU-167 de 2023 que «fijó unas nuevas líneas para el estudio de los procesos sobre delitos de lesa humanidad»⁷⁶.

18. De igual forma, señalaron que sus apoderados en el proceso de reparación directa «afirma[ron] en los hechos de la demanda, que estos fueron cometidos con la participación activa u omisiva de agentes del Estado», porque estaban «confiados en el precedente» que regía en ese momento⁷⁷, según el cual: «cuando se estudia la ocurrencia de hechos constitutivos de un daño antijurídico derivado de una conducta de lesa humanidad, es necesario verificar que en la demanda se haya afirmado que este ha sido cometido y en él ha participado o se ha producido como consecuencia de la acción u omisión de un agente estatal, o directamente del Estado, para que pueda considerar que no operó el fenómeno de la caducidad»⁷⁸. Por lo que dichas afirmaciones expuestas en la demanda «no significaba, que [...] los acá tutelantes y las demás personas que conforman la parte demandante en el proceso de reparación citada, tuviéramos el conocimiento que el día 27 de septiembre de 1999, y días anteriores, el estado era el responsable de este DESPLAZAMIENTO, pero si sabíamos, que dentro de las personas de las AUC, que ingresaron al corregimiento de las palmas, habían personas que eran de la ARMADA NACIONAL, pero no sabíamos que el estado debía responder»⁷⁹.

19. También explicaron que huyeron con «temor, miedo [y] angustia»⁸⁰. Así, afirmaron lo siguiente: «que íbamos a pensar en demandar al estado, si el mismo estado nos desplazó, sino que luego de enterados que había un proceso fallado en contra, por estos hechos, conocimos de esa responsabilidad, y confiados en el precedente imperante, decidimos demandar, un gran grupo de palmeros, porque conocemos de otros procesos, donde se demanda por estos mismos hechos»⁸¹.

20. En segundo lugar, respecto del presunto defecto fáctico, los accionantes sostuvieron que la decisión de declarar la caducidad del medio de control de reparación directa no se fundamentó en «una valoración integral de las pruebas que obran en el expediente, que dan muestra de que [ellos] no tenía[n] conocimiento de las antijuridicidad del daño y su imputabilidad al Estado, desde el día de los hechos, que comenzaron en los meses de junio, julio y septiembre de 1999, luego de varias incursiones paramilitares en las palmas, donde se cometían torturas, masacres, amenazas y luego el desplazamiento definitivo del 27 de septiembre de 1999»⁸². Por el contrario, en su criterio, tal decisión se sustentó «únicamente en la redacción de los hechos de la demanda, donde se dice que el desplazamiento forzado del corregimiento de las palmas es responsabilidad del estado, por la ACCION U OMISION, o con la participación activa o permisiva de las demandadas»⁸³. Señalaron que (*i*) acreditaron la existencia de un daño continuado, debido al desplazamiento forzado «que es un

⁷⁵ Ib. Pág. 8.

⁷⁶ Ib. Pág. 9.

⁷⁷ Ib. Pág. 7.

⁷⁸ Ib. Cita correspondiente a la Sentencia del 17 de septiembre de 2013, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad.25000232600020120053701.

⁷⁹ Ib. Pág. 8.

⁸⁰ Ib.

⁸¹ Ib.

⁸² Ib. Pág. 11.

⁸³ Ib.

daño que se prolonga en el tiempo»⁸⁴, y (ii) con la demanda de reparación directa solicitaron como prueba trasladada el expediente del proceso de reparación directa promovido por la señora Marly Mabel Vásquez y otros»⁸⁵.

21. Por último, el presunto defecto procedimental absoluto se habría configurado porque «[e]l tribunal no tuvo en cuenta la contestación de las excepciones de la demanda, presentada en termino por el apoderado del proceso, los alegatos de conclusión, incluido el de segunda instancia que fue enviado en oportunidad al despacho y los demás sujetos procesales»⁸⁶. De acuerdo con los accionantes, el 27 de octubre de 2022 enviaron los alegatos de conclusión en segunda instancia y adjuntaron dicho escrito a la solicitud de tutela. En dicho documento, el apoderado de los demandantes sostuvo que debía aplicarse la regla sobre caducidad que estaba vigente al momento de presentar la demanda, de lo contrario se quebranta el principio de confianza legítima y el derecho a acceder a la administración de justicia⁸⁷. Además, señaló que el Consejo de Estado no moduló los efectos de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, por lo que debía aplicarse «hacia adelante»⁸⁸. Asimismo, resaltó que, en el presente caso, «estaban superados los términos procesales, para el pronunciamiento de la sentencia, DADO A LA MORA JUDICIAL»⁸⁹. Por último, mencionó que en la Sentencia T-117 de 2022, la Corte Constitucional «en casos de las PALMAS, dijo, que el Juez, al momento de fallar, debía hacer una valoración Flexible de las pruebas, y de existir puntos oscuros, que ejerciera su poder oficioso, en aras de garantizar el derecho de las víctimas»⁹⁰.

22. *Admisión de la acción de tutela y vinculaciones.* Por medio de auto de 4 de diciembre de 2023, el consejero de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al que le correspondió la sustanciación de la sentencia de tutela en primera instancia admitió la acción y vinculó al proceso a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional - Armada Nacional y el municipio de San Jacinto; así como a la Procuraduría I Judicial Administrativa 64 de Cartagena. También ofició «a la procuraduría I Judicial Administrativa 64 de Cartagena, y las demandadas EJERCITO NACIONAL Y POLICIA NACIONAL, para que informen a esta sala si el día 27 de octubre de 2022, recibieron correo de parte de [correo electrónico del apoderado de los demandantes] con los alegatos de conclusión de segunda instancia». Con posterioridad, mediante auto del 19 de enero de 2024, el magistrado resolvió vincular al proceso de tutela «en calidad de tercero con interés en las resultas del proceso los demás demandantes del proceso ordinario», porque advirtió que «en el auto admisorio de 27 de junio de 2014 del expediente 13001-33-33-002-2014 00154-002 los demandantes son 375 personas y los aquí tutelantes son 41»⁹¹. Para tal fin, «ordenó a la Oficina de Sistemas del Consejo de Estado que realizara una publicación en la página web

⁸⁴ Ib. Pág. 11. Al respecto, indicaron que probaron su calidad de desplazados.

⁸⁵ Ib.

⁸⁶ Ib.

⁸⁷ Expediente digital, archivo «002_DemandaWeb_Anexos(.pdf) NroActua 2», pág. 29.

⁸⁸ Ib.

⁸⁹ Ib.

⁹⁰ Ib. Pág. 30. También se refirió a las siguientes decisiones del Consejo de Estado: «fallo de fecha 7 de julio de 2022, RD. 11001031500020220196500» y «fallo de fecha 7 de Julio de 2022, bajo el radicado N°.11-001-03-15-000- 2022-01694-01, Sección Segunda, MP. Rafael Francisco Suárez Vargas».

⁹¹ Expediente digital, archivo

«019AUTOQUEREREALASPARTESOAPODERADOS_VINCULATE(.pdf) NroActua 14», pág. 2.

de la Corporación, con la información de la tutela, con el fin de ponerla en conocimiento de los terceros interesados»⁹².

23. *Respuesta del Tribunal Administrativo de Bolívar.* El magistrado ponente de la sentencia cuestionada informó que la providencia fue notificada a las partes el 30 de mayo de 2023 y resaltó que en ella «se hizo un estudio minucioso de las reglas planteadas en la sentencia de unificación invocada al presente caso. De esta manera, se pudo concluir que, (i) los hechos endilgados al Estado ocurrieron en el mes de julio de 1999; (ii) los demandantes tenían la posibilidad de retornar a su lugar de origen desde el año 2009, conforme a la certificación expedida por la Brigada de Infantería de Marina No. 001 (no fue tachada de falsedad); (iii) el derecho al acceso a la administración de justicia podía ejercerse en cualquier parte del país, por ende, los accionante podían presentar la demanda en el lugar donde se hubiesen radicado definitivamente; (iv) no resulta aplicable el término de caducidad dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013, de acuerdo con lo dispuesto por la sentencia T-044 de 2022»⁹³.

24. De igual forma, se refirió al argumento de los accionantes relacionado con la presunta configuración de un defecto específico derivado del hecho de que el Tribunal no hubiera tenido en cuenta los alegatos de conclusión que ellos dicen haber enviado en octubre de 2022. Al respecto, el magistrado señaló que en la captura de pantalla enviada por ellos en el escrito de tutela «no se evidencia ningún correo institucional del Tribunal Administrativo de Bolívar que corrobore el envío de este memorial»⁹⁴. También indicó que, en todo caso, «para el momento de la interposición del recurso de apelación se encontraba vigente la Ley 2080 de 2021, por lo tanto, no era necesario correr traslado a las partes procesales para que presentaran alegatos de conclusión de segunda instancia»⁹⁵, porque no se decretaron pruebas en segunda instancia⁹⁶.

25. *Respuesta de la Policía Nacional.* El Grupo de Asuntos Legales de la Secretaría General de esta entidad sostuvo que el Tribunal Administrativo de Bolívar aplicó de manera adecuada la regla fijada en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado y destacó que en la Sentencia T-044 de 2022, la Corte Constitucional señaló que esa decisión de unificación tiene efectos retrospectivos, por lo que resulta aplicable a procesos iniciados con anterioridad a su adopción⁹⁷. En particular, indicó que la decisión cuestionada «es válida la decisión adoptada por el honorable despacho judicial al aplicar la caducidad de la acción, como quiera que las víctimas del desplazamiento forzado en sede de la misma demanda, reconocieron haber tenido conocimiento de los hechos»⁹⁸. También advirtió que no existe un posible perjuicio irremediable que justifique la procedibilidad de la presente acción de tutela. Por último, afirmó no poder responder a la pregunta sobre la recepción o no del escrito de alegatos de conclusión en segunda instancia de los demandantes, porque en esa instancia intervino la Unidad de Defensa Judicial del Departamento de Policía de Bolívar.

⁹² Expediente digital, Sentencia de tutela de primera instancia, pág. 6. Cfr. Ib.

⁹³ Expediente digital, respuesta del Tribunal Administrativo de Bolívar, pág. 3.

⁹⁴ Ib. Pág. 4.

⁹⁵ Ib.

⁹⁶ Cfr. Artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

⁹⁷ Expediente digital, archivo «Respuesta Tutela GS-2023-037289-SEGEN», págs. 5 a 6.

⁹⁸ Ib. Pág. 5.

26. *Respuesta de la Procuraduría I Judicial 64 de Cartagena.* Esta entidad informó que «interviene como Ministerio Público en el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena desde septiembre de 2022, sin embargo, no intervino específicamente en el proceso de reparación directa [...]» y que, además, «no es posible verificar si se recibió o no el 27 de octubre de 2022 correo electrónico de la cuenta portilloviananotificaciones@gmail.com con escrito de alegatos de conclusión, toda vez que, cada día se reciben aproximadamente 50 correos electrónicos»⁹⁹.

27. *Sentencia de tutela de primera instancia.* Mediante sentencia de 22 de febrero de 2024, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió «**DECLARAR LA IMPROCEDENCIA** de los cargos que se refieren al defecto fáctico, derecho a la igualdad y desconocimiento del precedente [parcialmente] y **NEGAR** los yerros que se refieren al defecto procedimental y del desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional»¹⁰⁰. En relación con el alegado defecto procedimental, consideró que «si bien se aportó una captura de pantalla en la que presuntamente demostraba el envío del mensaje de datos al tribunal accionado, de la revisión de tal imagen, no se advierte alguna dirección electrónica que corresponda a la autoridad judicial accionada»¹⁰¹.

28. En cuanto al presunto defecto por desconocimiento del precedente señaló que no debe prosperar, porque no es posible aplicar al presente caso la regla contenida en la SU-167 de 2023, que se refiere a que las partes deben tener la oportunidad de presentar alegatos cuando exista cambio de criterio jurisprudencial»; porque (i) los accionantes no formularon un argumento en este sentido¹⁰² y (ii) la sentencia de SU-167 de 2023 es posterior a la providencia que se cuestiona mediante la acción de tutela¹⁰³. Por esto último, considera que «no se le podría imputar al tribunal demandado un desconocimiento del precedente, frente a las reglas contenidas en una providencia que no existía para la fecha de su decisión»¹⁰⁴.

29. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* Por medio de sentencia del 8 de abril de 2024, la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió revocar parcialmente la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo «respecto de todos los cargos»¹⁰⁵. En primer lugar, esta autoridad judicial advirtió que «la señora Rosmery Isabel Fontalvo Caro no sustentó debidamente su impugnación», pues se limitó a indicar que «no le asiste razón a la primera instancia»¹⁰⁶. Sin embargo, consideró que «en aras de efectivizar el principio de prevalencia del derecho sustancial [...] resulta adecuado revisar las razones que sirvieron de fundamento al fallo de tutela de primera instancia con el fin de concluir si

⁹⁹ Expediente digital, respuesta de la Procuraduría I Judicial 64 de Cartagena, pág. 1.

¹⁰⁰ Expediente digital, Sentencia de tutela de primera instancia, pág. 16.

¹⁰¹ Ib. Pág. 15.

¹⁰² Al respecto, señaló que «si bien estamos en presencia de unos sujetos de especial protección constitucional, que tienen un trato preferencial y de acciones afirmativas que se deriva del Estado Social de Derecho, tampoco se puede omitir que el juez constitucional se encuentra un limitante, en tutela contra providencia judicial, a pronunciarse exclusivamente frente a los cargos aludidos en solicitud de tutela».

¹⁰³ Ib. Pág. 16.

¹⁰⁴ Ib.

¹⁰⁵ Expediente digital, sentencia de tutela de segunda instancia, pág. 13.

¹⁰⁶ Ib. Pág. 8.

resultan razonables»¹⁰⁷. En segundo lugar, verificó el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela.

30. En tercer lugar, la Subsección B concluyó que no se configuró el defecto por desconocimiento del precedente, porque «la autoridad judicial accionada sí aplicó debidamente la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado»¹⁰⁸. Sobre el particular, señaló que dicha sentencia de unificación «no creó un requisito o un término nuevo; simplemente precisó que en estos casos los jueces no podían dejar de aplicar dicha disposición como consecuencia de normas legales que consagran la imprescriptibilidad de la acción penal contra los responsables»¹⁰⁹.

31. Aunque advirtió que ni los accionantes ni la impugnante lo argumentaron, estimó oportuno señalar que no es posible aplicar las Sentencias SU-254 de 2013 y SU-167 de 2023. La primera, porque «en el proceso ordinario los accionantes no alegaron estar inscritos en el Registro Único de Víctimas para que se diera aplicación a dicha sentencia de unificación» ni «obra elemento de prueba alguno que evidencie la fecha en la que los accionantes fueron inscritos en el Registro Único de Víctimas»¹¹⁰. La segunda, porque «dicha providencia de unificación es de fecha posterior a la controvertida mediante la presente acción de tutela, pues data del 18 de mayo de 2023, mientras que la decisión cuestionada fue proferida el 27 de abril de 2023»¹¹¹.

32. En cuarto lugar, concluyó que no se configuró el defecto fáctico alegado, por cuanto, a pesar de que no se precisó cuáles fueron las pruebas «que el tribunal accionado omitió valorar [...] la autoridad judicial accionada sí realizó una valoración integral de las pruebas allegadas al proceso de reparación directa»¹¹². En quinto lugar, señaló que tampoco se configuró un defecto procedimental, «en tanto no se evidenció que se omitieran los alegatos de conclusión»¹¹³. Esto, por cuanto (i) en el expediente de reparación directa «no se advierte que los accionantes hubiesen allegado oportunamente sus alegatos de conclusión» y (ii) en la captura de pantalla aportada por los accionantes sobre el alegado envío de los alegatos de conclusión «no se evidencia la dirección electrónica correspondiente al Tribunal Administrativo de Bolívar»¹¹⁴.

33. *Selección del expediente de la referencia.* Mediante auto del 26 de junio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional eligió para revisión el expediente de la referencia y, tras el correspondiente reparto, asignó su sustentación a la Sala Octava de Revisión, presidida por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger. Así, luego de la correspondiente notificación del auto por medio del estado número 52 de 2024, el 11 de julio del mismo año, la Secretaría General de la Corte remitió el expediente a la magistrada sustanciadora.

34. *Actuaciones en sede de revisión.* Mediante auto de 2 de septiembre de 2024, la Sala Octava de Revisión de Tutelas decidió ordenar la práctica de pruebas y suspender los términos del presente proceso de tutela por treinta días

¹⁰⁷ Ib.

¹⁰⁸ Ib. Pág. 9.

¹⁰⁹ Ib.

¹¹⁰ Ib. Pág. 10.

¹¹¹ Ib. Pág. 11.

¹¹² Ib.

¹¹³ Ib. Pág. 12.

¹¹⁴ Ib. Pág. 13.

hábiles contados a partir del día en que el despacho recibiera, de conformidad con el informe de la Secretaría General de esta Corporación, la totalidad de las pruebas oficiadas. En concreto, la Sala ordenó requerir, por medio de la Secretaría General a (i) los accionantes para que informaran sobre su inscripción en el RUV, si han promovido procesos judiciales por los mismos hechos que motivaron la demanda de reparación directa de este caso, cómo está conformado su núcleo familiar y a qué actividades se dedicaron entre 1999 y 2014; a (ii) la Unidad para las Víctimas para que informara sobre el registro de los accionantes en el RUV; a (iii) la Fiscalía General de la Nación para que informara sobre las noticias criminales o estadísticas del censo delictual que tenga la Fiscalía entre los años 2009 y 2014 en el municipio de San Jacinto (Bolívar) o, en su defecto, respecto de la zona de los Montes de María y análisis de contexto sobre esa zona; a (iv) a la Defensoría del Pueblo para que informara sobre las alertas tempranas inminentes y estructurales emitidas para la región de los Montes de María; y al (v) Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena para que informara si se pronunció respecto de los desistimientos presentados por algunos de los demandantes dentro del expediente de reparación directa.

35. A continuación, se presentan los aspectos más importantes de las respuestas aportadas por las personas y entidades requeridas, sin perjuicio de que en las consideraciones de la presente sentencia se haga referencia a estas respuestas.

36. *Personería Municipal de San Jacinto.* Mediante escrito del 11 de septiembre de 2024, el personero municipal de San Jacinto (Bolívar) informó que (i) en sus archivos reposa «una certificación de julio 6 de 1999 donde consta que los habitantes y miembros de las Palmas, jurisdicción municipal de San Jacinto, Bolívar, manifiestan que al mencionado corregimiento llegaron grupos armados de autodefensas y amenazaron de muerte a sus pobladores, para que se les diera aviso a las autoridades competentes»¹¹⁵, esto, es a las «Fuerzas Armadas de Colombia (policía, Ejército Nacional y Armada Nacional)»¹¹⁶; (ii) el 25 de julio de 1999, un grupo de autodefensas incursionó en el municipio; (iii) encontró documentación sobre otra masacre el día 29 de septiembre de 1999, así como una certificación de «la Fiscalía General de la Nación de Cartagena de octubre 5 de 2.005 donde dice que cursa una investigación [...] donde aparece como víctima Rafael Gustavo Sierra Barreto», quien habría sido asesinado el 27 de septiembre de 1999¹¹⁷.

37. De igual forma, indicó que en la Personería «[r]eposa [...] el nombre de todas las personas y núcleos familiares que fueron desplazados por la violencia, del corregimiento de las Palmas, municipio de San Jacinto Bolívar, porque era la única institución del estado encargada de hacer tales registros, porque la ley de víctimas se creó en el año 2.011 a través de la ley 1448. Este registro da cuenta “sobre la situación de orden público en el municipio de San Jacinto” a partir del año 1.999»¹¹⁸.

38. En relación con hechos ocurridos entre 1999 y 2014, el personero municipal informó que tienen documentados los siguientes¹¹⁹:

¹¹⁵ Respuesta de la Personería Municipal de San Jacinto, pág. 2.

¹¹⁶ Ib. Pág. 5.

¹¹⁷ Ib. Pág. 2.

¹¹⁸ Ib.

¹¹⁹ Ib. Págs. 2 a 3.

- A. Del año 1.999 tenemos los reportes documentados anteriores.
- B. En el año 2.002 con el decreto 1827 se decretó el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.
- C. En el mismo año 2.002 se dictó el decreto 2002 sobre medidas para controlar el orden público y social por circunstancia de orden público.
- D. El decreto 2929 del 2.002 artículo 12 "DELIMITESE COMO ZONA DE REHABILITACIÓN Y CONSOLIDACIÓN EL AREA GEOGRÁFICA QUE INCORPORA LOS MUNICIPIOS DE... SAN JUAN DE NEPOMUCENO, SAN JACINTO, CARMEN DE BOLIVAR... EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR", lo que indica que San Jacinto, Bolívar, era uno de los municipios delimitado dentro de todo territorio nacional, uno de los pocos lugares donde existía el conflicto armado más arraigado de la guerra del conflicto armado y que estaban en medio de la guerra, en peligro de sus vidas, con sus niños y ancianos.

39. En cuanto al periodo comprendido entre 2009 y 2014, el personero indicó que «una vez que los paramilitares empezaron a desmovilizarse y a entregar sus armas [en virtud de la Ley 975 de 2005], este espacio citado, sirvió para que las estructuras guerrilleras entraran a ocuparlos en esta región municipal, y con estas guerrillas, sigue reinando el terror y miedo, contra los habitantes de esta región, porque los guerrilleros eran entonces los que en cualquier momento, entraban a patrullar por algunas calles de San Jacinto, y la fuerza militar por miedo, o por no armar un tiroteo en plenas calles, preferían encerrarse en sus comandos, dejando a la población sin protección estatal»¹²⁰. Por último, destacó que solo hasta 2016 «se logró firmar el acuerdo de paz, entre estas estructuras criminales de la guerrilla y el gobierno nacional»¹²¹.

40. *Accionantes*. Por medio de correo electrónico del 11 de septiembre de 2024, la señora Rosmery Fontalvo Caro informó que «con el fin de reunir la información que se [les] solicit[ó]» elaboraron un formato que «cuenta con las preguntas que se dice en el auto [de pruebas], y se aportan los documentos que tenemos, que dan cuenta de nuestra condición de desplazados»¹²², «tanto de accionantes como de los demandantes del proceso de Reparación Directa»¹²³.

41. Sin perjuicio de lo anterior, indicó que «muchos de nuestros paisanos hicieron su declaración en los días del desplazamiento, y otros lo hicieron con fechas posteriores, esto debido al temor que nos invadía, de todo lo vivido, en nuestro pueblo, donde fuimos obligados a presenciar las masacres de nuestros paisanos, en plena plaza, donde estaban nuestros hijos, sus profesores, obligados a presenciar el horror de la guerra, que nos tocó vivir sin pedirlo»¹²⁴. Asimismo, informó que «algunos paisanos ya fallecieron durante el trámite del proceso, para ellos aportamos los respectivos Registros de Defunción, que da cuenta de la fecha de la muerte» y «dentro de los demandantes, al momento del desplazamiento, eran menores de edad, y que cumplieron su mayoría de edad, algunos al momento de presentar la demanda, y otros tiempos después de la demanda»¹²⁵.

42. Por último, informó que «el TRIBUNAL DE BOLIVAR, con su magistrado GUERRERO LEAL Y CASTAÑEDA DAZA, han sido denunciados por paisanos, por sus hechos de prevaricato, donde se han

¹²⁰ Ib. Pág. 3.

¹²¹ Ib.

¹²² Respuesta Rosmery Fontalvo Caro, pág. 1.

¹²³ Ib. Pág. 2.

¹²⁴ Ib. Pág. 1.

¹²⁵ Ib.

declarado parcializados en cuanto a las víctimas del desplazamiento de Bolívar, donde han establecido que el único medio de prueba para demostrar la calidad de desplazados, es el certificado RUV, siendo que la UARIV, SOLO empezó a expedir estos certificados, fue a partir del año 2012, con la expedición de la Ley de víctimas, antes de esa fecha, se hacían las declaraciones, en las personerías municipales, que eran las legalmente autorizadas para el manejo de víctimas, como ministerio público, por lo que también se puede probar dicha calidad de manera razonablemente indiciaria. (sentencia T 117/22)»¹²⁶.

43. Posteriormente, mediante correo electrónico del 13 de septiembre de 2024, Rosmery Fontalvo Caro remitió un enlace a una carpeta con la información recolectada entre los accionantes y demandantes y solicitó «una prórroga al tiempo inicial de cinco días» para aportar toda la documentación. Por auto del 30 de septiembre de 2024, la magistrada sustanciadora concedió un término adicional de cinco días para que los accionantes aportaran la información que consideraran pertinente para responder al requerimiento del auto del 2 de septiembre de 2024. El 10 de octubre de 2024, la Secretaría General remitió informe al despacho sustanciador, por el cual indicó que el auto del 30 de septiembre de 2024 fue comunicado en estado del 1° de octubre del mismo año sin que se recibiera comunicación alguna.

44. *Otras respuestas al auto del 2 de septiembre de 2024.* A continuación, se sintetizan las demás respuestas recibidas:

Entidad	Respuesta
<i>Fiscalía General de la Nación</i>	Mediante escrito del 11 de septiembre de 2024, la coordinadora de la Unidad de Conceptos y Asuntos Constitucionales de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación informó que tiene registrado un proceso por el delito de desplazamiento forzado que habría ocurrido en el municipio de San Jacinto en 2013 y que sería presuntamente atribuible al Bloque Caribe de las FARC ¹²⁷ . De igual forma, aportó informes de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana y de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada que, sin bien fueron elaborados con anterioridad al requerimiento de la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, están relacionados con la situación de orden público en la región de Montes de María durante el periodo de interés del caso de la referencia. A estos informes se hará mención en el desarrollo de las consideraciones de la presente providencia.
<i>Unidad para las Víctimas</i>	Mediante escrito del 18 de septiembre de 2024, esta entidad solicitó ser desvinculada del presente proceso de tutela. Indicó que la Unidad para las Víctimas produce «información periódica sobre la ejecución de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, es decir, toma la información de la situación de contexto del territorio y acompañar a los análisis de las cifras del RUV» ¹²⁸ . Así, explicó que no estudia «la presencia de estructuras armadas al margen de la ley, por lo que señaló que quienes podrían responder a los requerimientos serían el Centro de Memoria Histórica, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa» ¹²⁹ .
<i>Defensoría del Pueblo</i>	Por medio de escrito del 20 de septiembre de 2024, esta entidad informó que el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) entró en funcionamiento en marzo de 2001 y, desde el 11 de marzo de 2003, «fue institucionalizado

¹²⁶ Ib. Pág. 2.

¹²⁷ Respuesta Fiscalía General de la Nación, pág. 4.

¹²⁸ Respuesta de la Unidad para las Víctimas, pág. 4.

¹²⁹ Ib.

	con la Resolución No. 250, a través del cual se creó la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado, para darle respaldo y dirección estratégica al SAT; por esta razón no nos es posible entregar ninguna información anterior a la creación de este Sistema» ¹³⁰ . No obstante, aportó «informes de riesgo, notas de seguimiento, y alertas tempranas, emitidas para la región de Montes de María, especialmente en el municipio de San Jacinto (Bolívar), en los periodos solicitados» ¹³¹ .
<i>Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena</i>	Por medio de escrito del 24 de septiembre de 2024, esta autoridad judicial informó que dentro del expediente de reparación directa con radicado 13-001-33-33-002-2014-00154-00 «se encontró unas solicitudes de desistimiento de la demanda, las cuales no fueron resueltas en su momento por el despacho, procediéndose finalmente a dictar sentencia de fondo» ¹³² . Además, aportó el listado de los demandantes que presentaron dichos desistimientos.

45. *Segundo decreto de pruebas.* Mediante el auto del 29 de octubre de 2024, la Sala Octava de Revisión resolvió decretar nuevas pruebas y ampliar la suspensión de términos. Así, la Sala formuló preguntas con el fin de conocer mejor las condiciones socioeconómicas y calidad de víctimas de desplazamiento forzado. También, para identificar con mayor claridad la situación de dos personas que figuran como accionantes, pero respecto de las cuales en el primer recaudo probatorio se recibió información sobre su fallecimiento. Por último, requirió a la UARIV para que informara sobre la adopción de un Plan Integral de Reparación Colectiva para las personas y familias desplazadas del corregimiento Las Palmas, del Municipio de San Jacinto (Bolívar). El 29 de noviembre de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador el informe sobre la información recibida durante el término probatorio y el correspondiente traslado. Las entidades requeridas no aportaron de forma oportuna la información requerida¹³³. A continuación, se sintetiza la información recibida de los accionantes para la comprensión de su calidad de víctima de desplazamiento forzado y sus condiciones socioeconómicas.

46. *Condición de víctimas.* Los accionantes fueron claros en señalar que son desplazados del corregimiento de Las Palmas por los hechos victimizantes ocurridos en 1999. En ese sentido, resaltaron que el desplazamiento se desató el 27 de septiembre de 1999 cuando miembros de las autodefensas llegaron al corregimiento, sacaron a los estudiantes del colegio y a las personas de sus hogares y lugares de trabajo y perpetraron una masacre en frente de todos los habitantes del pueblo advirtiéndoles que si no abandonaban el lugar correrían la misma suerte¹³⁴.

¹³⁰ Respuesta Defensoría del Pueblo, pág. 1.

¹³¹ Ib.

¹³² Respuesta Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, pág. 1.

¹³³ Mediante el auto del 28 de octubre de 2024, la Sala de Revisión solicitó información a la Unidad para las Víctimas y al Personero Municipal de San Jacinto. El 10 de diciembre de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador la respuesta enviada por la Unidad para las Víctimas el 9 de diciembre de 2024. En consecuencia, la Sala no tendrá en cuenta la información aportada por la UARIV, por haber sido allegada que después de la fecha del registro del proyecto de sentencia. Esto, con el fin de garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes. En este sentido, se ha pronunciado la Corte, por ejemplo, en la Sentencia T-318 de 2021.

¹³⁴ Al respecto, la accionante Ana Karina Fontalvo Peñalosa aportó dos páginas del periódico El Universal de 1999 en las que se reportaron los sucesos de violencia en Las Palmas. Expediente digital, archivo “FORMATO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION (3)”.

47. Al respecto, los accionantes manifestaron que fueron inscritos como víctimas ante los correspondientes personeros municipales en el año 2000. En ese sentido, aportaron documentación que da cuenta del hecho de desplazamiento forzado y su registro, tales como: constancias de inscripción en la Base de Datos de Acción Social – Sistema Único de Registros (SUR), declaraciones presentadas ante personerías municipales, constancias suscritas ante la Fiscalía General de la Nación en las que se registra el hecho victimizante y certificaciones emitidas por la Unidad para las Víctimas.

48. Varios de los accionantes acreditaron ser víctimas de otros hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado, tales como el asesinato de familiares o el despojo forzado de tierras¹³⁵.

49. *Condiciones económicas.* Frente a las condiciones económicas de los accionantes, la Sala encontró que la mayoría de estos pertenecen a los niveles de pobreza moderada y pobreza extrema del SISBÉN y que están afiliados al sistema de salud bajo el régimen subsidiado en calidad de cabeza de familia o beneficiario¹³⁶. Asimismo, dentro de las labores a las que se dedican para subsistir se resalta que: i) en su mayoría los accionantes ejercen el trabajo informal, el cual aseguran que implica bastantes dificultades, pues no es estable y requiere del rebusque diario en oficios varios, ii) algunos afirman que dependen del apoyo familiar (pareja, hijos e inclusive familia extensa) y iii) otros mencionan que se dedican a las labores del campo.

50. En línea con lo anterior, los accionantes resaltaron que la precariedad económica tuvo su génesis en el desplazamiento, pues muchos aseguran que antes de este no tenían problemas de hambre, humillaciones, falta de vivienda, entre otros. Por el contrario, eran personas con una vida tranquila, con alimento y trabajo estable que, al tener que abandonar sus hogares, llegaron a viviendas de familiares o asentamientos informales en los que no contaban ni siquiera con servicios públicos básicos como agua, alcantarillado, gas natural, entre otros¹³⁷.

51. *Condiciones personales y familiares.* En cuanto a las condiciones personales y familiares de los accionantes, la Sala resalta que muchos de los actores eran menores de edad para el momento en el que se produjo el desplazamiento. En ese sentido, varios mencionan que fueron retirados a la fuerza de su colegio el día de la masacre y que sus padres tuvieron que acudir al apoyo de familiares en otras zonas del país. En este punto, la Sala llama especial atención sobre lo mencionado por Sugey Milena Arroyo Estrada en su contestación, quien indicó que el colegio de Las Palmas fue trasladado a San Jacinto, en donde solo 8 de los 40 estudiantes lograron terminar su bachillerato¹³⁸.

52. Del mismo modo, uno de los accionantes narró lo sucedido explicando que el desplazamiento había ocasionado que las infancias se vieran interrumpidas por la escasez y la violencia¹³⁹. Muchos de los accionantes tuvieron que cambiar su vida como estudiantes para pasar a rebuscarse –a muy

¹³⁵ Ver respuestas aportadas por Ana Karina Fontalvo Peñaloza, Ledis María Peñaloza Arroyo, entre otros.

¹³⁶ Consultas realizadas el 15 de octubre de 2024.

¹³⁷ Ver respuestas aportadas por María Victoria Lora Arroyo, Nelly Isabel Arroyo Arrieta, entre otros.

¹³⁸ Expediente digital, archivo “SugeyArroyo-1”.

¹³⁹ Expediente digital, archivo “DOCUMENTOS MARIA VICTORIA LORA”.

temprana edad– ayudando a sus padres en las ventas de comida o artesanías, en la informalidad o en servicios domésticos¹⁴⁰.

53. Bajo esta misma línea, en los relatos aportados se dice que las familias tuvieron que dividirse, ya sea por un tiempo o permanentemente, porque no tenían en dónde refugiarse todos; entonces, los hijos eran enviados por separado a distintos lugares, mientras que los padres trataban de resolver cómo subsistirían en adelante. Es decir, no solo perdieron sus pertenencias, la estabilidad económica, tranquilidad y estudio, sino que también tuvieron que separarse de sus familias cuando dependían de sus padres y renunciar al proyecto de vida de ser profesionales¹⁴¹.

54. También resulta relevante mencionar lo dicho por los accionantes en cuanto a la dificultad en adaptarse al estilo de vida de la ciudad. Así, la mayoría de las familias desplazadas pasaron de trabajar en el campo a tener que desempeñarse en la informalidad en los cascos urbanos, lo que también supuso un obstáculo para la economía familiar y la salud mental de los jefes de hogar¹⁴².

55. Finalmente, los actores indicaron que, en su mayoría, actualmente hacen parte de núcleos familiares numerosos en los que hay dependientes económicos: menores de edad, adultos mayores, familiares con enfermedades que requieren de cuidados especiales y personas en condición de discapacidad¹⁴³. Esto, sumado a la inestabilidad económica por ejercer trabajo informal, supone una condición de vulnerabilidad aún más notoria, puesto que se trata de personas con necesidades especiales que, en muchas ocasiones, no pueden suplir ni siquiera el sustento básico.

56. *Condiciones de salud.* A su vez, en lo que respecta a las condiciones de salud, dentro del relato de los actores ante el requerimiento probatorio, uno de los elementos que más se resaltó fue el de las consecuencias psicológicas derivadas del desplazamiento forzado. En ese sentido, la mayoría de los accionantes hacen hincapié en la sensación de persecución, miedo y problemas para conciliar el sueño en las noches. Además, en algunos de los escritos aportados los accionantes narran que, recién ocurrido el desplazamiento, presentaron episodios de pánico ante las detonaciones de pólvora en las celebraciones de navidad, pues las asociaban con los disparos de la masacre ocurrida en Las Palmas¹⁴⁴.

57. *Información sobre las personas que presentaron la demanda de reparación directa, pero que no figuran en la acción de tutela sub judice.* Finalmente, es preciso mencionar que en el recaudo probatorio fueron allegados documentos por parte de otros demandantes del proceso de reparación directa que no fungieron como accionantes en el presente proceso. De los escritos y documentos aportados es posible concluir que los otros demandantes del proceso de reparación directa comparten las condiciones de vulnerabilidad anteriormente mencionadas. En ese sentido, ellos resaltan que: (i) son víctimas de desplazamiento forzado por los hechos ocurridos en Las Palmas en 1999; (ii)

¹⁴⁰ Ver respuesta aportada por Sugely Milena Arroyo Estrada.

¹⁴¹ Ver respuestas aportadas por Alberto Manuel Arroyo Arrieta, Leydis Diana Arroyo Estrada, María Victoria Lora, Arroyo, entre otros.

¹⁴² Ver respuestas aportadas por Héctor Hernán Arroyo Arrieta, Alberto Manuel Arroyo Arrieta.

¹⁴³ Ver respuestas aportadas por Alberto Manuel Arroyo Arrieta, Héctor Hernán Arroyo Arrieta, Leydis Diana Arroyo Estrada, entre otros.

¹⁴⁴ Ver respuestas aportadas por Nelly Isabel Arroyo Arrieta y Nellys Judith Lora Arroyo.

en concordancia con lo anterior, aportaron certificaciones ante distintas entidades en las que consta su registro como víctimas; (iii) varios son víctimas de otros hechos victimizantes; (iv) trabajan en la informalidad o dependen del apoyo de familiares, y; (v) pertenecen a núcleos familiares grandes en los que hay menores de edad y adultos mayores.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia, objeto de la decisión, problemas jurídicos y metodología

58. *Competencia.* Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

59. *Objeto de la decisión.* La Sala Octava de Revisión advierte que el caso *sub examine* versa sobre la posible configuración de defectos específicos de desconocimiento del precedente, fáctico y procedimental absoluto en las sentencias emitidas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, el 31 de marzo de 2022, y por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 27 de abril de 2023.

60. *Problemas jurídicos.* Corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿la solicitud de amparo *sub examine* cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales? De ser así, ¿las sentencias cuestionadas incurrieron en los defectos alegados por los accionantes?

61. *Metodología.* Para resolver tales problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología: (i) verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela *sub judice* y, de satisfacerlos, (ii) expondrá la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos de desplazamiento forzado y, finalmente, (iii) analizará la configuración de los defectos específicos alegados por los accionantes.

B. Análisis de procedibilidad

62. *Legitimación por activa.* Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha reiterado que la acción de tutela puede ser presentada por: (i) el titular de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados, (ii) el representante legal del titular de los derechos fundamentales, (iii) el agente oficioso y (iv) el apoderado judicial¹⁴⁵.

63. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.* La Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa, por cuanto todos los accionantes actuaron como demandantes dentro del proceso de reparación directa que fue resuelto, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito y, en segunda instancia, por el

¹⁴⁵ Cfr. Sentencias T-202 de 2022, T-416 de 1997, T-086 de 2010, T-176 de 2011, T-435 de 2016 y T-511 de 2017, entre otras.

Tribunal Administrativo de Bolívar; mediante las providencias cuestionadas mediante la acción de tutela *sub judice*. Es decir, aunque no todos los demandantes promovieron la acción de tutela, quienes suscribieron la acción de tutela también actuaron como demandantes. Por lo tanto, los accionantes son los titulares de los derechos al debido proceso y a la igualdad, cuya vulneración atribuyen a las sentencias acusadas. En consecuencia, se encuentran legitimados para solicitar el amparo de tales derechos fundamentales.

64. No obstante, en desarrollo de la actividad probatoria, esta Sala encontró que dos de las personas que figuraban como firmantes en la solicitud de tutela habían fallecido antes del momento de su presentación¹⁴⁶. Es decir, si bien actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa, no estaban presentes para el momento de presentación de la solicitud de amparo. Sin embargo, esta situación no compromete la procedibilidad de la presente acción de tutela en relación con el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa, por cuanto este se cumple respecto de los otros 36 accionantes.

65. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* Esto, por cuanto el Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juez Segundo Administrativo de Cartagena emitieron las sentencias del 31 de marzo de 2022 y el 27 de abril de 2023, respectivamente, mediante las cuales habrían vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia de los accionantes, a la igualdad, y a la reparación integral; al declarar la caducidad del medio de control de reparación directa promovido por los accionantes en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto. En consecuencia, las autoridades judiciales accionadas son las que habrían incurrido en la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y, por tanto, se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

66. *La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez.* El 27 de abril de 2023, el Tribunal Administrativo de Bolívar emitió, en segunda instancia, la sentencia por la cual decidió confirmar la sentencia que el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena expidió el 31 de marzo de 2022, dentro del proceso de reparación directa promovido por los accionantes y otras personas en contra de Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto. La sentencia de segunda instancia fue notificada por medio de comunicación electrónica del 30 de mayo de 2023¹⁴⁷. A su vez, la acción de tutela fue presentada el 30 de noviembre de 2023. En tales términos, la Sala Constata que la acción de tutela se presentó seis (6) meses después de la sentencia de segunda instancia del proceso de

¹⁴⁶ La Sala resalta que, mediante el decreto de pruebas, preguntó al extremo activo por el diligenciamiento de los formularios de preguntas y la remisión de documentos a nombre de los dos fallecidos, Ana Inocencia Arroyo Arrieta y Edison Eduardo Rodríguez Fontalvo. Al respecto, la señora Rosmery Isabel Fontalvo Caro contestó el requerimiento indicando que: (i) dos hermanos de Ana Inocencia, quienes también son accionantes dentro del proceso de la referencia, señalaron que el formulario fue diligenciado por una de sus hermanas que convivió con la fallecida durante el desplazamiento y hasta el momento de su muerte, (ii) el formulario de Edison Eduardo fue diligenciado por su madre, quien convivió con este hasta el deceso. Adicionalmente, señaló que no conocía de estas situaciones en el momento de presentación de la acción de tutela y que solo fue hasta el requerimiento por parte de la Corte que los familiares le informaron este suceso. Expediente digital, archivo «RESPUESTA A REQUERIMIENTO TUTELA BETY(1)».

¹⁴⁷ Expediente digital del proceso de reparación directa, carpeta «02SegundaInstancia», archivo «10NOTIFICACIÓNSENTENCIASEGUNDAINSTANCIA002-2014-00154».

reparación directa, lapso que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional resulta razonable y, por ende, satisface el requisito de inmediatez¹⁴⁸.

67. *La acción de tutela satisface el requisito de relevancia constitucional.* La Sala advierte que el presente caso versa sobre un asunto de relevancia constitucional y no meramente económico o legal ni tampoco pretende reabrir un debate jurídico concluido en el proceso ordinario¹⁴⁹. Aunque pudiera pensarse que el objetivo último de los accionantes es acceder al reconocimiento y pago de la indemnización judicial por la responsabilidad que pretenden endilgarle al Estado, lo cierto es que el asunto *sub judice* involucra la garantía de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional¹⁵⁰.

68. En efecto, el presente asunto involucra la posible vulneración del derecho a la reparación integral de víctimas de desplazamiento forzado¹⁵¹, derivado de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso derivado de los defectos endilgados a las accionadas y de la negativa al acceso a la administración de justicia que conlleva la declaratoria de caducidad, «que tiene implicaciones constitucionales en la garantía de los derechos fundamentales de la[s] presunta[s] víctima[s] y que, por ende, no puede considerarse como una discusión meramente legal ni tampoco se pretende utilizar la acción de tutela para reabrir un debate jurídico cerrado por el juez contencioso administrativo»¹⁵². Además, el caso también plantea el posible desconocimiento del precedente judicial y constitucional. En consecuencia, la Sala encuentra acreditado el requisito de relevancia constitucional.

69. *La acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad.* La Sala considera que en caso *sub examine* está acreditado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, por cuanto los accionantes no cuentan con otro mecanismo judicial idóneo y eficaz para procurar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. De un lado, el accionante agotó el recurso de apelación en contra de la sentencia del 31 de marzo de 2021, del Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, providencia que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia del 27 de abril de 2023.

70. De otro lado, la Sala considera que los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia no son idóneos y eficaces para proteger los derechos fundamentales que los accionantes estiman vulnerados.

¹⁴⁸ La Corte se ha reiterado que no existe un término específico para determinar el cumplimiento del requisito de inmediatez, por lo que debe analizarse la razonabilidad del término que transcurrió entre la decisión que presuntamente vulnera derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela tomando en consideración las circunstancias de cada caso concreto. *Cfr.* Sentencia SU-108 de 2018. En cuanto a la valoración de la inmediatez de en casos de acciones de tutela en, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que «corresponde a un examen más estricto, en el sentido en el que su desconocimiento sacrificaría los principios de cosa juzgada y de seguridad jurídica, generando una total incertidumbre sobre la firmeza de las decisiones judiciales». Sentencia SU-108 de 2018. En este sentido, ha considerado, por regla general, que el término de seis meses es razonable y satisface el requisito de inmediatez para la procedibilidad de la acción de tutela en contra de sentencias.

¹⁴⁹ En la Sentencia SU-387 de 2022, la Corte reiteró que, de acuerdo con el requisito de relevancia constitucional, cuando se trata de acciones de tutela en contra de providencias judiciales, «el asunto “no [debe] ser meramente legal y/o económico”, debe involucrar “algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental” y, por último, no debe buscar “reabrir debates” concluidos en el proceso ordinario».

¹⁵⁰ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias SU-241 de 2024, SU-429 de 2024 y SU-439 de 2024, entre muchas otras.

¹⁵¹ Al respecto, ver las Sentencias SU-128 de 2021 y SU-429 de 2024.

¹⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-340 de 2023.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado «en general, las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión versan sobre “hechos nuevos y externos al proceso que aparecen con posterioridad a la sentencia^{153”»¹⁵⁴. Por lo que «la acción de tutela desplazará el recurso extraordinario de revisión siempre que (i) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso; y (ii) las causales de revisión no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante»¹⁵⁵.}

71. De conformidad con el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede «cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado», siempre que se promueva «contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011»¹⁵⁶.

72. En tales términos, la Sala observa que los defectos específicos que los accionantes endilgan a las sentencias acusadas no son susceptibles de ser corregidos o subsanados mediante los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia mencionados. Al igual que esta Corte lo ha explicado en otras oportunidades¹⁵⁷, en el presente caso (i) las causales de procedencia del recurso de revisión no se encuadran en los defectos alegados por los accionantes, pues no tienen fundamento en «circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión, o acaecidas con posterioridad a la decisión»¹⁵⁸; y (ii) el accionante no acusa las providencias cuestionadas de desconocer una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

73. *La solicitud de amparo sub judice cumple con los demás requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencia judicial.* Los accionantes *identificó de forma razonable* las irregularidades de las providencias cuestionadas que, en su criterio, generaron la posible vulneración de sus derechos fundamentales. En concreto, los accionantes alegaron que las sentencias cuestionadas incurrieron en los defectos específicos de (i) desconocimiento del precedente, por no atender a la jurisprudencia sobre la inaplicación del término de caducidad para el medio de control de reparación directa en casos de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad¹⁵⁹; (ii) fáctico, por considerar que las autoridades judiciales accionadas no valoraron de manera integral las pruebas que obraban en el expediente y que probarían (a) que ellos no tenían conocimiento de la antijuridicidad del daño y de su imputabilidad al Estado desde el momento en que ocurrieron los hechos y (b) la existencia de un daño continuado; y (iii) procedimental absoluto, debido a que el Tribunal Administrativo de Bolívar no habría tenido en cuenta las excepciones formuladas en la contestación de la

¹⁵³ Corte Constitucional, Sentencia SU-257 de 2021.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-340 de 2023 y T-072 de 2022, entre otras. *Cfr.* Artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁵⁵ Sentencias SU-257 de 2021 y SU-026 de 2021. En este sentido, también se pueden consultar las sentencias T-649 de 2011, T-553 de 2012, T-553 de 2012, T-713 de 2013, SU-263 de 2015, SU-210 de 2017 y T-172 de 2022.

¹⁵⁶ Artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁵⁷ Sentencia T-340 de 2023.

¹⁵⁸ Sentencias SU-026 de 2021 y SU-210 de 2017.

¹⁵⁹ En particular, hicieron referencia a la Sentencia SU-167 de 2023.

demanda y los alegatos de conclusión presentados por el apoderado de la parte demandante en la segunda instancia del proceso de reparación directa. Por último, la solicitud de amparo *no se dirige en contra de una sentencia de tutela*.

74. Ahora bien, la Sala encuentra que la irregularidad procesal alegada no satisface la exigencia de indicar las razones por las que «la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora»¹⁶⁰. Esto, por cuanto los accionantes se limitaron a afirmar que el tribunal no tuvo en cuenta los referidos escritos, pero sin explicar de qué manera su estudio hubiera tenido un efecto determinante en la decisión sobre la caducidad del medio de control de reparación directa. De hecho, respecto de la formulación de las excepciones, la demanda de tutela no aportó más información que la simple alegación. Por su parte, respecto de los alegatos de conclusión en segunda instancia, el tribunal accionado explicó que no reposan en el expediente y con acierto señaló que en la captura de pantalla del envío aportado con el escrito de tutela no se aprecia que se hubiere incluido la dirección electrónica de ese despacho judicial.

75. No obstante, la Sala Plena de esta Corte sí ha declarado la configuración del defecto procedimental absoluto cuando encuentra que los jueces administrativos no adecuaron el procedimiento para brindar oportunidad a las partes de ajustarse a las nuevas cargas y posibilidades procesales del nuevo precedente del Consejo de Estado, fijado por la sentencia del 29 de enero de 2020¹⁶¹. Por lo tanto, la Sala encuentra que, *respecto del defecto procedimental absoluto*, se satisface el requisito de acreditar que su configuración hubiere tenido un efecto determinante en las providencias atacadas y en la posible vulneración de los derechos fundamentales del accionante, únicamente en relación con la no adecuación del procedimiento en los términos señalados por la Sala Plena en la Sentencia SU-167 de 2023.

76. Así las cosas, la Sala concluye que la acción de tutela *sub judice* satisface los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela en contra de providencias judiciales.

C. Reiteración de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos en los que se alegan hechos de desplazamiento forzado

77. La Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se ha ocupado de la interpretación de la regla de caducidad de la acción de reparación directa¹⁶² en diferentes ámbitos¹⁶³. En casos en los

¹⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

¹⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-024 de 2024 y SU-429 de 2024.

¹⁶² De acuerdo con la sección i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, «[c]uando 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».

¹⁶³ Por ejemplo, en casos de daños ambientales (sentencia del 30 de noviembre de 2017, C.P. Danilo Rojas Betancourth, Sección Tercera, rad. 41363) y lesiones corporales (C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Radicado: 54001-23-31-000-2003-01282-02 rad. 47308. Reiterada por varias sentencias de las subsecciones de la Sección Tercera, tales como las sentencias del 23 de mayo de 2023, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Subsección A

que se pretenda imputar responsabilidad al Estado por hechos de desplazamiento forzado, la Sección Tercera ha sostenido que, «si bien la situación de desplazamiento devela un daño de carácter continuado, lo cierto es que los cómputos de caducidad no pueden quedar indefinidos en el tiempo»¹⁶⁴.

78. A partir de ese postulado, en su jurisprudencia ha identificado ciertos criterios que deben ser tenidos en cuenta al momento de hacer el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa por hechos de desplazamiento forzado, los cuales deben aplicarse con fundamento en el «análisis particular de las circunstancias que rodean el caso concreto»¹⁶⁵. De manera que se garantice «prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien aplique la norma legal -la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica-, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen»¹⁶⁶.

Criterio	Breve caracterización
<i>Momento en el que cesa el daño</i>	Este criterio abarca la consideración de diferentes circunstancias en atención a las particularidades de cada caso concreto ¹⁶⁷ . La identificación del momento en el que cesa el daño depende de la ocurrencia de alguno de los siguientes subcriterios: (i) ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal seguido por los hechos, (ii) la fecha del retorno al lugar de origen, (iii) el arraigo definitivo de los afectados en otro lugar distinto y (iv) que estén dadas las condiciones de retorno. Cuando, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente y las particularidades del caso «no es posible verificar la cesación del desplazamiento forzado para contabilizar el término de caducidad», porque no está acreditado ninguno de los subcriterios señalados, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que esa imposibilidad «resulta suficiente para analizar de fondo el asunto [...]», en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte demandante» ¹⁶⁸ .
<i>Momento en el que los</i>	Este criterio encuentra su fundamento principal en la sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso

(rad. 61619); 17 de marzo de 2021, C.P. Martín Bermúdez Nájera, Subsección B rad: 30174; y del 25 de febrero de 2021, C.P. Nicolás Yepes Corrales, Subsección C rad. 47721, entre otras).

¹⁶⁴ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2023, rad. 65916, C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ, p. 8. Respecto del carácter continuado del daño por desplazamiento forzado ver, entre otras, las sentencias de la Subsección B de la Sección Tercera del 12 de abril de 2024, rad. 68852, y del 7 de septiembre de 2023, rad. 63332, C.P. Alberto Montaña Plata. En una línea similar, la Subsección A ha sostenido que «en los casos en los cuales el daño alegado es producto de delitos de carácter continuado, como ocurre con el desplazamiento forzado, el término de dos años previsto en la ley solo podrá computarse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pues se trata de eventos en que el daño se prolonga en el tiempo y, con ello, la imposibilidad de demandar». Así, «tratándose de daños como el desplazamiento forzado, se ha señalado que el término de caducidad de la demanda debe empezar a contarse “cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal -lo que pase primero-». Sentencia del 20 de noviembre de 2023, rad 63192, C.P. María Adriana Marín, p. 8.

¹⁶⁵ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2022, rad. 56855, C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ, p. 12.

¹⁶⁶ Ib.

¹⁶⁷ De acuerdo con este criterio, el cómputo del término de caducidad en casos de desplazamiento forzado «debe partir del momento en que el daño cesa, es decir, a partir de la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal seguido por los hechos o desde la fecha de retorno o restablecimiento de las víctimas al lugar de origen o, en su defecto, desde que están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno, independientemente de que los afectados procesan o no de conformidad». Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2022, rad. 56855, C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ, p. 12. En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2023, rad. 55845, C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

¹⁶⁸ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 17 de octubre de 2023, rad.64453, C.P. María Adriana Marín, p. 12.

<p><i>afectados conocieron de la participación del Estado en el hecho dañoso y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial al Estado</i></p>	<p>Administrativo del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Así, ha considerado que, en los casos de delitos de lesa humanidad, como el desplazamiento forzado, crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, distinto al supuesto de desaparición forzada, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas:</p> <p>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, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley¹⁶⁹.</p>
<p><i>Condiciones materiales para demandar</i></p>	<p>Este criterio también tiene fundamento en la sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Así, reconoce que excepcionalmente se debe inaplicar el término de caducidad cuando se advierta que la no comparecencia ante la administración de justicia se debe a la existencia de situaciones que obstaculizaron objetivamente el ejercicio del derecho de acción, pues el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la Administración de Justicia, lo cual, [...] depende de las circunstancias particulares de cada caso»¹⁷⁰.</p> <p>En cuanto al desplazamiento forzado, ha reconocido que este «acarrea diversas consecuencias negativas respecto de las personas que lo padecen y que, en términos generales, estas guardan relación con la imposibilidad de ejercer diversos derechos como los de propiedad y libre locomoción, entre otros»¹⁷¹. Sin embargo, considera que no es razonable «considerar que la simple situación de desplazamiento justifica la imposibilidad de acceso a la administración de justicia»¹⁷².</p>

¹⁶⁹ Así, la Sección Tercera ha sostenido que, de conformidad con la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, «corresponde en cada caso analizar la posibilidad que tenían los demandantes de conocer el hecho dañoso desde que ocurrió y si se encontraban en condiciones de inferir la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial al Estado» (Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2022, rad. 56855, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, p. 11). De no ser así, «el término para demandar no se cuenta desde el hecho dañoso, sino desde que se conoció que resultaba procedente la pretensión de reparación directa, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política» (Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia 20 de mayo de 2022, rad. 67891, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, p. 13).

¹⁷⁰ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2022, rad. 56855, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, p. 11.

¹⁷¹ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2023, rad. 55845, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, p. 24.

¹⁷² Ib. De allí que, «para que en un caso concreto se inapliquen las normas de caducidad de la reparación directa no basta con que se invoque una conducta supuestamente constitutiva de un delito de lesa humanidad, sino que debe tratar de situaciones que afectaron de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y obstaculizaron objetivamente el ejercicio del derecho de acción» (Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 20 de mayo de 2022, rad. 67891, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, p. 14). De conformidad con el artículo 167 del CGP, la Sección Tercera ha sostenido que a la parte demandante es a quien le corresponde la carga de probar las circunstancias materiales que le impidieron acceder a la administración de justicia (Cfr. Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera, sentencia del 22 de mayo de 2024, rad. 65502, C.P. Nicolás Yepes Corrales, p. 20). En otras palabras, es al demandante a quien le corresponde «acredit[ar] que se encontraba en imposibilidad física o psicológica de [demandar]» (Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2023, rad. 63192, C.P. María Adriana Marín, p. 15). Sobre la aplicación del criterio en cuestión, ver también: Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2024, rad. 68953, C.P. Fredy Ibarra Martínez, p. 11. Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, sentencia del 12 de abril de 2024, rad. 68652, C.P. Fredy Ibarra Martínez. Cfr. Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2022, rad. 56855, p. 12. Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2023, rad. 63192, C.P. María Adriana Marín, p. 14. Cfr. Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 12 de abril de 2024, rad. 65586, C.P. María Adriana Marín, p. 6.

<p><i>Aplicación de la Sentencia SU-254 de 2013</i></p>	<p>La Sección Tercera del Consejo de Estado también ha acudido a la regla fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013 y a los afectos <i>inter comunis</i> de esta¹⁷³. La Subsección A ha explicado que, en la referida sentencia, «la Corte Constitucional, otorgó un término complementario para que las personas que con anterioridad a esa sentencia fueran víctimas de desplazamiento forzado, demandaran en ejercicio de la acción de reparación directa, el cual debió computarse desde la ejecutoria del mencionado fallo»^{174, 175}.</p> <p>Para la aplicación de la regla sobre el cómputo de caducidad de la acción de reparación directa promovida por personas que aducen haber sido víctimas de desplazamiento, la jurisprudencia contenciosa administrativa ha explicado que la Sentencia SU-254 de 2013 fue notificada el 19 de mayo de 2013 y cobró ejecutoria el 22 de mayo de 2013. Por lo que contabiliza dos años contados desde ese momento con el fin de determinar si operó o no la caducidad del medio de control de reparación directa¹⁷⁶.</p> <p>En este sentido, la Sección Tercera también ha aplicado la regla de la SU-254 de 2013 cuando resulta más favorable a la parte demandante, por ejemplo, cuando no quedó demostrada la imposibilidad material para acceder a la administración de justicia, pero la demanda se presentó dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la referida sentencia de unificación¹⁷⁷. Esto, con el fin de garantizar el «acceso a la administración de justicia a un sector especial y vulnerable de la población», como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013.</p>
---	--

D. Reiteración de jurisprudencia constitucional sobre el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa en casos en los que se la alegan delitos de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos, en general, y hechos de desplazamiento forzado, en particular

79. *Jurisprudencia constitucional sobre el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos de delitos de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos.* Tanto la Sala Plena como las Salas de Revisión de la Corte Constitucional han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación constitucional que debe darse a la normativa que prevé el cómputo del término de caducidad del medio

¹⁷³ En particular a la regla fijada en esa sentencia de unificación en virtud de la cual «[l]os términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional» (SU-254 de 2013).

¹⁷⁴ Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencias del 17 de octubre de 2023, rad. 64435, p. 13; y del 20 de noviembre de 2023, rad. 63192, p. 15, C.P. María Adriana Marín. Sin embargo, la Subsección C ha entendido que la regla con efectos *inter comunis* fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013 solo aplica «para los eventos en los que la entidad competente hubiera negado la indemnización administrativa a población desplazada y se hubiera proferido una condena en abstracto vía tutela» (Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2022, rad. 66914, C.P. Guillermo Sánchez Luque).

¹⁷⁵ Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2022, rad. 66914, C.P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁷⁶ Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, sentencia del 12 de abril de 2024, rad. 65586, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, p. 5. Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2023, rad. 65916, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, p. 12. Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, sentencia del 25 de mayo de 2023, rad. 62866, C.P. Alberto Montaña Plata, p. 7. Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, del 17 de octubre de 2023, rad. 64435, C.P. María Adriana Marín, p. 13.

¹⁷⁷ Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2023, rad. 64521, C.P. Fredy Ibarra Martínez, p. 10.

de control de reparación directa en diferentes ámbitos. Sin perjuicio de las subreglas planteadas para cada escenario constitucional (fáctico-jurídico), en términos generales, la Corte ha reiterado la importancia de interpretar el cómputo de la caducidad desde una perspectiva constitucional de manera que no se utilice para obstaculizar el acceso a la administración de justicia¹⁷⁸.

80. Inicialmente, mediante la Sentencia C-115 de 1998, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión «[l]a de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa», contenida en el inciso cuarto del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, vigente para aquel momento¹⁷⁹. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha advertido que la interpretación exegética de la disposición legal que regula el término de caducidad de la acción de reparación directa puede, en ciertos casos, llevar que su aplicación sea contraria a la Constitución Política¹⁸⁰. Por ejemplo, en la Sentencia SU-659 de 2015, la Corte sostuvo que dicha regla sobre el término de caducidad «no es absoluta, ni el punto de inicio inmodificable, porque **admite excepciones basadas en el reconocimiento de situaciones particulares** frente a las cuales es necesario que, aplicando el artículo 228 de la Constitución, la judicatura garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso, de modo que las víctimas cuenten con el lapso de 2 años, para ejercer la acción» (destacado fuera del original)¹⁸¹.

81. El principio *pro damnato* es una herramienta poderosa para garantizar la aplicación razonable de la regla legal del término de caducidad, sin sacrificar la protección del derecho al acceso a la justicia de las personas que han sufrido daños. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado «han señalado que las reglas de caducidad de la acción y del medio de control de reparación directa deben interpretarse conforme al principio “*pro damnato*” o “*favor victamae*”»¹⁸². En la Sentencia SU-168 de 2023, la Sala Plena explicó que este principio implica que «(i) el término de caducidad “no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas”¹⁸³; (ii) el operador judicial está obligado a “interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios

¹⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

¹⁷⁹ En la actualidad, la sección i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 prevé dos momentos que deben ser utilizados para contabilizar el término de caducidad, a saber: (i) «la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño», o (ii) «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». Es decir, en principio, el cómputo será a partir del día siguiente de la acción u omisión que causó el daño, pero cuando este momento no coincida con el conocimiento del daño (o deber de conocerlo) por parte del demandante, el juez debe valorar el material probatorio a fin de determinar el momento en que el demandante tuvo certeza de la configuración del daño.

¹⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-241 de 2024, SU-167 de 2023, T-340 de 2023, SU-659 de 2015, T-075 de 2014, T-156 de 2009, entre otras.

¹⁸¹ De manera más reciente, mediante la Sentencia SU-216 de 2022, la Corte explicó que la aplicación estricta de la ley no constituye por sí mismo un defecto sustantivo, pero esta realidad no puede, de ninguna manera autorizar la desatención de la Constitución Política. Es decir, a pesar de que, en principio, la aplicación estricta o literal de una disposición legal no es contraria a la Constitución, siempre es necesario garantizar que la aplicación ocurra desde un enfoque constitucional que, en últimas, se materializa en la atención de las particularidades de cada caso para asegurar que la aplicación de la ley y la consecuente protección de los fines constitucionales asociados a ella no generen la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos inmersos en cada caso.

¹⁸² Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2023.

¹⁸³ Corte Constitucional, sentencias T-301 de 2019 y SU-659 de 2015.

superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima”¹⁸⁴; y (iii) en caso de duda sobre el momento a partir del cual computar el término de caducidad, debe adoptarse la interpretación más favorable al demandante, esto es, la “que favorece el estudio de fondo del resarcimiento al daño antijurídico”¹⁸⁵».

82. Ahora bien, conviene explicar que la regla unificada que plasmó la Sección Tercera del Consejo de Estado en su sentencia del 29 de enero de 2020, en lo que se refiere al abandono de la tesis de que el medio de control de reparación directa no caduca en casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos, fue respaldada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-312 de 2020¹⁸⁶. Sin embargo, por medio de la Sentencia SU-167 de 2023 la Corte Constitucional señaló la necesidad de readecuar el trámite para darle oportunidad a la parte demandante de exponer las razones jurídicas y probatorias que le permitirían cumplir con el nuevo estándar jurisprudencial, fijado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

83. En la misma Sentencia SU-167 de 2023, la Sala Plena de la Corte señaló «específicamente, en relación con la reparación de los daños antijurídicos ocasionados por delitos de lesa humanidad, (i) el plazo razonable de dos años para acudir a la jurisdicción no se cuenta necesariamente desde el momento en que se produce el daño que origina el perjuicio, sino desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial; (ii) la caducidad de la demanda de reparación directa o la existencia de barreras en el acceso a la justicia debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y (iii) la aplicación del fallo de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado debe realizarse teniendo en cuenta la necesidad de readecuar el trámite para brindar oportunidad a las partes de ajustarse a las nuevas cargas y posibilidades procesales que este contiene».

84. Asimismo, recientemente, en la Sentencia SU-439 de 2024, la Corte ha reconocido que en casos de posibles delitos de lesa humanidad las víctimas tienen dificultades para cumplir la carga probatoria, por lo que dicha carga debe flexibilizarse para no perpetuar una injusticia estructural que impide que las víctimas de violaciones de derechos humanos puedan acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia¹⁸⁷. En consecuencia, en este tipo de casos, las autoridades judiciales deben priorizar la verdad y la reparación, permitiendo a las víctimas ejercer su derecho al acceso a la administración de justicia. Esta aproximación judicial implica (i) adoptar un enfoque contextual que atienda a la asimetría de poder que existe entre las víctimas y el Estado que

¹⁸⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-659 de 2015, T-342 de 2020 y SU-312 de 2020. Ver también, Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección C-, sentencias del 8 de octubre de 2021, exp. (53687), y del 19 de noviembre de 2021, exp. (50564), entre otras.

¹⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia T-3101 de 2019.

¹⁸⁶ En aquella oportunidad, la Corte consideró «que no es necesario extender la figura de imprescriptibilidad que se predica de acción penal frente a los delitos de lesa humanidad al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa para asegurar los derechos de las víctimas, puesto que, además de tratarse de instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes, el término legal establecido para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo integra un criterio asimilable al que lleva inmerso dicha figura aplicable a la persecución penal, el cual busca ponderar los principios en tensión, estos son, la seguridad jurídica y el mandato de justicia».

¹⁸⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-439 de 2024.

es acusado de cometer una grave violación de derechos humanos, y (ii) tener una especial sensibilidad en la apreciación de las pruebas, pues las víctimas suelen enfrentar serias dificultades para afrontar las consecuencias y cargas propias de este tipo de hechos¹⁸⁸.

85. Así, de manera similar a como lo ha hecho en otros escenarios constitucionales, al resolver casos de acciones de tutela presentadas en contra de decisiones judiciales que declararon la caducidad de la acción de reparación directa originadas en hechos de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional se ha preocupado por atender a las particularidades de cada caso para aplicar las subreglas jurisprudenciales en relación con el cómputo del término de caducidad para el medio de control de reparación directa previsto por el legislador¹⁸⁹.

86. *Jurisprudencia constitucional sobre el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos de desplazamiento forzado.* Sin perjuicio de las anteriores consideraciones relativas al cómputo del término de caducidad en casos de delitos de lesa humanidad o graves violaciones de derechos humanos, la Corte también se ha pronunciado de manera más específica respecto de casos en los que se alega la responsabilidad del Estado por hechos de desplazamiento forzado. En este escenario específico, resultan especialmente relevantes las sentencias SU-241 de 2024, SU-429 de 2024, T-374 de 2023 y SU-254 de 2013.

87. La Sentencia SU-254 de 2013 marcó un hito jurisprudencial sobre el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa en casos en los que se pretende imputar responsabilidad al Estado por hechos de desplazamiento forzado. En esa oportunidad, la Corte destacó que la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas de desplazamiento forzado no se agota en el componente de la indemnización económica, sino que requiere de otras formas de reparación, para lo cual resulta de especial importancia el acceso a la administración de justicia. En este contexto, estableció no solo respecto de los accionante en ese caso, que «los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta».

88. Dicha regla fue aplicada en la Sentencia T-374 de 2023. Además, la Sala Séptima de Revisión reiteró las consideraciones de la SU-254 de 2013 relativas al «drama humanitario que causa el desplazamiento forzado como un hecho notorio, así como la dimensión desproporcionada del daño antijurídico que causa este grave delito»¹⁹⁰ cuyo carácter sistemático, continuo y masivo llevó a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional. La jurisprudencia constitucional ha calificado al desplazamiento forzado como «(i) una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento; (iii) una pérdida o afectación grave de todos los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos y

¹⁸⁸ Ib.

¹⁸⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-429 de 2024, SU-241 de 2024 y T-374 de 2023.

¹⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-254 de 2013, reiterada por la Sentencia T-374 de 2023.

materiales de esta población, que produce desarraigo, pérdida de la pertenencia, de la autonomía personal, y por tanto dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación de esta población; y (iv) por consiguiente como una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de inusual y gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito»¹⁹¹.

89. De igual forma, la Sala Séptima de Revisión llamó la atención a la autoridad judicial accionada por cuanto consideró que no era admisible «concluir que, como el aparato judicial siguió prestando sus servicios en todo el país, [era] inexplicable que los actores no hubiesen acudido en tiempo a ejercer la acción respectiva»¹⁹². Puesto que esa conclusión «desconoce que la imposibilidad material de acudir a las diferentes vías de reparación no se reduce a que los despachos judiciales estén en funcionamiento, sino a la posibilidad real de que las víctimas acudan a ellos, pues tienen que enfrentar todo tipo de barreras de acceso a la justicia como las económicas o la falta de conocimiento sobre las vías jurídicas que tienen a su disposición»¹⁹³. Así como «[e]n este sentido, no les son oponibles con la misma intensidad los principios de inmediatez y de subsidiariedad, precisamente en atención a sus precarias condiciones socio-económicas y de acceso a la justicia, al desconocimiento de sus derechos o a la imposibilidad fáctica, en la mayoría de los casos y dada sus condiciones materiales, de ejercitar plenamente sus derechos constitucionales»¹⁹⁴.

90. En un sentido similar, Sala Plena ha hecho énfasis en que se deben tener en cuenta «las condiciones materiales en las que se encontraba la parte actora para ejercer el medio de control de reparación directa [...] para contabilizar el término de caducidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia»¹⁹⁵. Así, encontró configurado el defecto fáctico, debido a que los jueces administrativos declararon la caducidad del medio de control de reparación directa sin tomar en cuenta los obstáculos materiales que le impedían a la accionante acceder a la administración de justicia¹⁹⁶. En particular, en la Sentencia SU-241 de 2024, la Corte destacó que el solo hecho de que la accionante y su familia se hubiesen reubicado en otro lugar (fuera del país) no era suficiente para concluir que el daño cesó desde el momento en que recibieron cierto estatus migratorio, pues lo importante era determinar si se encontraban en condiciones materiales de acudir a la administración de justicia. Tales condiciones materiales incluyen la estabilización social de la accionante.

91. Por último, en la Sentencia SU-429 de 2024, la Sala Plena de la Corte reiteró la importancia de atender a las particularidades de cada caso a efectos de determinar el momento a partir del cual debe hacerse el cómputo del término de caducidad. Asimismo, sostuvo que los jueces administrativos en ese caso desconocieron el precedente constitucional de la Sentencia SU-254 de 2013, al no tener en cuenta que por medio de dicha providencia la Corte Constitucional autorizó que el cómputo de la caducidad se hiciera a partir de la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia en cuestión, es decir, a partir del 22 de mayo de 2013. De igual forma, señaló que la inscripción en el RUV no puede ser el

¹⁹¹ Ib.

¹⁹² Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2023.

¹⁹³ Ib.

¹⁹⁴ Ib.

¹⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-241 de 2024.

¹⁹⁶ Cfr. Ib.

presupuesto para el conteo del término de caducidad, porque implica desconocer la finalidad y la función de ese registro.

92. En consecuencia, ordenó al Consejo de Estado dictar una sentencia de reemplazo que tuviera en cuenta las consideraciones expuestas por la Corte e indicó que, al expedirla, podría emplear el recaudo probatorio realizado en el proceso de tutela, para lo cual debería surtir el traslado y garantizar la contradicción del material probatorio; sin perjuicio de los demás elementos probatorios que puedan decretarse y recaudarse en el proceso contencioso administrativo.

93. De igual forma, por medio de la Sentencia SU-429 de 2024, la Sala Plena insistió en las graves condiciones de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, para lo cual acudió, entre otras fuentes, a los autos 331 de 2019 y 236 de 2020¹⁹⁷, para señalar que «las personas víctimas de desplazamiento forzado afrontan tres factores asociados a la vulnerabilidad: (i) los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que experimentan esas personas, como sujetos de especial protección constitucional en el contexto de la violencia y el conflicto armado; (ii) la afectación de múltiples derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado y la emergencia que sobreviene luego de la ocurrencia de este hecho, y (iii) el daño que ocasiona el desarraigo y cómo éste genera la pérdida de bienes jurídicos y materiales a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario».

94. En ese contexto, reiteró que los procesos de retorno o de reubicación tienen como finalidad la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas. De tal manera que «la anotada vulnerabilidad sólo se ve superada cuando se consolida la estabilización socioeconómica de la población afectada al retornar a su lugar de origen o se reubican en un lugar en donde pueden habitar en unas condiciones de dignas que garantizan su subsistencia»¹⁹⁸.

95. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala procede a analizar si en el presente caso las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los defectos endilgados por el accionante.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

96. *Delimitación de los defectos específicos alegados por los accionantes.* En el escrito de tutela, los accionantes alegaron la configuración de tres defectos específicos. Al respecto, en el análisis de procedibilidad de la acción de tutela la Sala encontró que el defecto procedimental absoluto en los términos alegados por los accionante no cumplía con el requisito de acreditar el efecto decisivo en las providencias que se atacan y en la posible vulneración de derechos de los accionantes. A continuación, se sintetizan los defectos específicos que deben ser estudiados¹⁹⁹:

¹⁹⁷ De la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

¹⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-429 de 2024. Sobre el particular, la Corte destacó que esta afirmación es coherente con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el artículo 18 de la Ley 387 de 1997, a efectos de determinar en qué momento se pierde la condición de desplazado, es decir, en qué momento cesa el daño del desplazamiento forzado.

¹⁹⁹ Para la delimitación de los defectos fáctico y de desconocimiento del precedente, se utilizaron los argumentos expuestos en el escrito de tutela con independencia del título bajo el cual fueron presentados. Esto, de conformidad con el principio de prevalencia de lo sustancial sobre la forma.

96.1. *Defecto por desconocimiento del precedente judicial y constitucional.* Esto, por dos motivos. Primero, porque consideran que el juez y el tribunal administrativo han debido aplicar el precedente que estaba vigente al momento de presentar la demanda de reparación directa, según el cual esta acción no caducaba cuando se trataba de delitos de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos, como es el caso del desplazamiento forzado. Segundo, porque no tuvieron en cuenta que el desplazamiento genera un daño continuado ni tampoco la jurisprudencia constitucional reciente sobre el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en ese tipo de casos. De manera particular, hicieron referencia a la Sentencia SU-167 de 2023 que «fijó unas nuevas líneas para el estudio de los procesos sobre delitos de lesa humanidad»²⁰⁰.

96.2. *Defecto fáctico.* En criterio de los accionantes, la decisión de declarar la caducidad, tanto en primera como en segunda instancia, no se fundamentó en la valoración integral de las pruebas, sino únicamente en las afirmaciones que hizo su apoderado en el escrito de demanda de reparación directa que, en todo caso, fueron hechas bajo el convencimiento de que ese medio de control no caducaba por tratarse de un delito de lesa humanidad. Así, sostuvieron que el juez y el tribunal accionado no tuvieron en cuenta las pruebas que daban cuenta de que, para el momento de los hechos que generaron el desplazamiento (1999), ellos no tenían conocimiento de «la antijuridicidad del daño y de su imputabilidad al Estado». Al respecto, señalaron que no sabían que el Estado debía responder patrimonialmente y que, además, desconfiaban del Estado porque él mismo fue quien los desplazó²⁰¹.

96.3. *Defecto procedimental absoluto.* De conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-167 de 2023, en casos de tutela en contra de sentencias que declararon la caducidad del medio de control de reparación directa en escenarios de delitos de lesa humanidad se configura el defecto procedimental absoluto cuando «la autoridad judicial accionada [no] adopt[ó] las medidas del caso para adecuar el proceso contencioso administrativo de modo que se le hubiere concedido a los demandantes la posibilidad de ajustarse a las nuevas cargas procesales impuestas en este»²⁰², por la decisión del Consejo de Estado de unificar su precedente en el sentido de que en tales casos sí opera el fenómeno de caducidad, bajo ciertas condiciones.

97. *La Sala considera que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en el defecto específico de desconocimiento del precedente constitucional, mas no del precedente judicial.* En primer lugar, la Sala no encuentra elementos suficientes para la configuración del defecto de desconocimiento del precedente judicial. Esto, por cuanto los accionantes alegaron que las autoridades judiciales accionadas desconocieron lo decidido por el Tribunal Administrativo de Bolívar en un caso similar al actual en el que declaró la responsabilidad estatal por los hechos de desplazamiento de los que fue víctima otro grupo de pobladores del corregimiento Las Palmas, del Municipio de San Jacinto (Bolívar). No obstante, esa decisión no constituye un precedente para decidir sobre la caducidad de la demanda de reparación directa en el presente

²⁰⁰ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 9.

²⁰¹ Ib. Pág. 8.

²⁰² Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

caso, pues como lo señaló el Tribunal, se trató de una demanda presentada en el 2001. Es decir, no planteaba el mismo problema jurídico en relación con la caducidad de la demanda.

98. Por el contrario, la Sala considera que las autoridades judiciales accionadas desconocieron el precedente constitucional establecido en la Sentencia SU-254 de 2013, según la cual «los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse **a partir de la ejecutoria del presente fallo** y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta».

99. Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han señalado que la Sentencia SU-254 de 2013 quedó ejecutoriada el 22 de mayo de 2013. Por tanto, el término de caducidad para promover la demanda de reparación directa por parte de víctimas de desplazamiento forzado vencería el 22 de mayo de 2015. En el caso *sub judice*, los accionantes presentaron la demanda de reparación directa el 28 de marzo de 2014²⁰³, es decir, dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013. En consecuencia, las autoridades judiciales accionadas han debido aplicar la referida regla para computar el término de caducidad y concluir que este no se había configurado.

100. En efecto, junto con el escrito de demanda de reparación directa, los demandantes aportaron certificaciones emitidas por el Personero Municipal de San Jacinto que dan cuenta de que ellos están inscritos en el Registro Único de Víctimas, así como declaraciones juramentadas que sustentaban, al menos de manera sumaria, su condición de víctimas de desplazamiento forzado.

101. En este mismo sentido, en el recaudo probatorio adelantado por la Sala Octava de Revisión, los accionantes manifestaron haberse inscrito como víctimas de desplazamiento forzado del corregimiento Las Palmas por hechos ocurridos en 1999. Para tal fin, como se indicó, ellos aportaron diferentes documentos para dar cuenta de esa condición. Así, por ejemplo, aportaron constancias de inscripción en la Base de Datos de Acción Social – Sistema Único de Registros (SUR), declaraciones presentadas ante personerías municipales²⁰⁴, constancias suscritas ante la Fiscalía General de la Nación en las que se registra el hecho victimizante y certificaciones emitidas por la Unidad para las Víctimas.

102. Ahora bien, sobre el particular, la Sala reitera la jurisprudencia constitucional sobre la acreditación de la condición de víctima. Así, «la inscripción en el RUV no confiere la calidad de víctima, ya que esta se adquiere con la ocurrencia del hecho victimizante»²⁰⁵. En cambio, «la inscripción en el RUV constituye un registro meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima. De manera que, a través de un trámite de carácter

²⁰³ Aún más, el 22 de noviembre de 2013, los demandantes radicaron la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación. Expediente digital del proceso de reparación directa, archivo «01Expedientejudicial», pág. 17.

²⁰⁴ Por ejemplo, de los municipios de San Jacinto y Sabanagrande, Bolívar.

²⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-366 de 2024. En el mismo sentido, ver las sentencias T-220 de 2021, T-393 de 2018 y T-290 de 2016, entre otras.

administrativo, la persona informa sobre su condición a efectos de acceder a los beneficios y mecanismos de protección de derechos previstos por la ley [1448 de 2011]»²⁰⁶.

103. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala precisa que las consideraciones de esta sentencia están encaminadas únicamente a determinar cuál es el análisis constitucionalmente admisible que debe hacerse del término de caducidad del medio de control de reparación directa en el presente asunto, sin que ello determine la responsabilidad estatal por el desplazamiento forzado. Esto último debe ser analizado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

104. Así las cosas, la Sala considera que en el presente caso está acreditado, al menos de manera sumaria, que los accionantes son víctimas de desplazamiento forzado y, por ende, debe aplicárseles la regla de caducidad fijada por la Sentencia SU-254 de 2013. Situación que adquiere aún más fuerza, habida cuenta de que las autoridades accionadas no desvirtuaron la calidad de víctimas de desplazamiento forzado de los demandantes, para justificar su desatención a la regla de caducidad especial fijada por la Sentencia SU-254 de 2013.

105. La Sala no pasa por alto el argumento del Tribunal Administrativo de Bolívar según el cual debe aplicarse el precedente fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de manera preferente sobre la SU-254 de 2013. Sobre el particular, conviene reiterar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-374 de 2023. Al respecto, explicó que «no es posible acoger la razón adicional por la que el tribunal accionado decidió apartarse de lo decidido en la SU-254 de 2013, relativa a que la Sentencia SU-254 de 2013 surtió efectos jurídicos en su momento pero que, ante la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, este era el precedente vinculante y aplicable al caso concreto»²⁰⁷. Esto, por cuanto:

[L]as sentencias del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional tienen un peso predominante respecto a la interpretación que realiza sobre los derechos fundamentales. Esto quiere decir que su labor hermenéutica prevalece sobre la interpretación que realicen de los mismos, los demás órganos judiciales. En particular, en esta sentencia de unificación, donde la Corte abordó, entre otros temas, lo atinente a las diferentes vías con las que cuentan las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, para acceder al goce efectivo de su derecho a la reparación integral. Y, que como se mencionó, es plenamente aplicable a los actores.

5.16. En definitiva, la aplicación de lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013 tiene sustento en el *criterio de especialidad* porque la Corte fijó una regla específica respecto al momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad, esto es, desde su ejecutoria, en los casos de desplazamiento forzado acaecidos con anterioridad a la expedición de ese fallo, como ocurre en el asunto bajo examen. Y, en el *criterio de*

²⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-220 de 2021.

²⁰⁷ En un sentido similar, la Sentencia SU-611 de 2017 destacó que «el sometimiento general a la Carta Política de todos los órganos de la jurisdicción, incluyendo los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, y las autoridades administrativas determina que el precedente constitucional tenga una manifestación especial y amplificada de la vinculatoriedad que se ha atribuido de manera general al precedente de las altas cortes. Ello se materializa, particularmente, según los efectos que se prediquen de los fallos que profiere el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, es decir, según se trate de sentencias en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, o de sentencias de tutela proferidas por las salas de revisión o por la Sala Plena en sede de unificación».

prevalencia de las normas constitucionales y del alcance e interpretación que esta Corporación le otorgue a las mismas, tal como se expuso en el acápite de la vinculatoriedad del precedente constitucional que, entre otros fines, persigue garantizar la igualdad de trato y la seguridad jurídica de los ciudadanos.

106. La configuración del desconocimiento del precedente constitucional en los términos señalados es suficiente para amparar los derechos fundamentales de los accionantes. En este sentido, no es necesario analizar si las autoridades accionadas incurrieron en los defectos fáctico y procedimental absoluto en el caso concreto.

Efectos *inter pares*

107. Como quedó expuesto en los antecedentes de esta sentencia, en sede revisión, la Corte recibió también información sobre algunos de las personas que actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa que culminó con las sentencias cuestionadas, pero que no suscribieron la acción de tutela *sub judice*. Tal información permite advertir que los demás demandantes que no obraron como accionantes también serían víctimas del desplazamiento forzado, por los mismos hechos señalados por los accionantes.

108. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional, los efectos *inter pares* de las órdenes dispuestas por ella o por las salas de revisión de la Corte constituyen un dispositivo amplificador de los efectos de las providencias que, junto con los efectos *inter comunis*, sirven «para extender los efectos de sus providencias a terceros que no formaron parte originalmente de la solicitud de amparo que conoce la Corte en sede de revisión de tutela, pero que, por cumplir criterios de semejanza, deben recibir la misma solución que los accionantes, en atención al principio de igualdad»²⁰⁸.

109. Recientemente, mediante la Sentencia SU-128 de 2024, la Sala Plena explicó que «la Corte puede otorgar efectos *inter pares* a las decisiones que adopte en sede de revisión para garantizar que la manera de resolver un problema jurídico se ajuste a la Constitución en todos los casos y que se proteja el derecho a la igualdad de quienes están en condiciones similares»²⁰⁹. Este tipo de efectos puede fundamentarse, por ejemplo, «en una interpretación determinada de un conjunto de normas para un escenario fáctico específico»²¹⁰. De esta manera, con los efectos *inter pares* se garantiza que: «(i) la forma de resolver determinado problema jurídico este ajustada a la Constitución en todos los casos; y, (ii) la protección del derecho a la igualdad de las personas que estén en condiciones similares»²¹¹.

110. Mediante la Sentencia SU-168 de 2023, la Sala Plena otorgó efectos *inter pares* a su decisión para cobijar a personas que, al igual que los accionantes, promovieron el medio de control de reparación directa, pero no la acción de tutela. Así las cosas, la Sala otorgará efectos *inter pares* al remedio constitucional que se adoptará por medio de esta sentencia. Esto, debido a que hay elementos suficientes para concluir que los demandantes en el proceso de reparación directa en desarrollo del cual se emitieron las providencias

²⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2024.

²⁰⁹ Ib.

²¹⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-128 de 2024 y T-372 de 2021.

²¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-068 de 2022.

cuestionadas están en condiciones similares en lo concerniente a su condición de víctimas de desplazamiento forzado. En consecuencia, tanto a accionantes como a demandantes debe aplicárseles la regla sobre caducidad de la acción directa promovida por personas desplazadas fijada por la Sentencia SU-254 de 2013.

Consideraciones adicionales

111. *No hay lugar a analizar la posible configuración de los defectos fáctico y procedimental absoluto.* Esto, por cuanto en virtud de la configuración del defecto por desconocimiento del precedente constitucional las autoridades judiciales han debido tener por oportuna la demanda de reparación directa en aplicación de la SU-254 de 2013. Por lo tanto, no era necesario (i) analizar si los demandantes estaban en las condiciones materiales para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni (ii) adecuar el procedimiento administrativo a la luz de los criterios unificados de la sentencia del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado; como lo han señalado la jurisprudencia de constitucional (sentencias SU-167 de 2023, SU-241 de 2024 y SU-429 de 2024).

112. Sin embargo, la Sala estima pertinente llamar la atención sobre el ejercicio de la potestad probatoria por parte de las autoridades judiciales accionadas y a los argumentos en los que sustentaron sus decisiones de declaratoria de la caducidad del medio de control de reparación directa.

113. *Ejercicio de las facultades probatorias oficiosas por parte de los jueces administrativos.* En primer lugar, la Sala llama la atención e insiste en el rol que deben asumir los jueces cuando deben resolver demandas de reparación directa promovidas por personas que aducen haber sido víctimas de delitos de lesa humanidad cuya responsabilidad pretenden que sea atribuida al Estado. Sobre el particular, al resolver una acción de tutela promovida por otro grupo de personas víctimas de desplazamiento forzado del corregimiento de las Palmas (San Jacinto, Bolívar), la Sala Novena de Revisión destacó que los jueces «debe tener en cuenta la posibilidad de adoptar un papel efectivo para lograr la igualdad material dentro del proceso judicial, sobre todo cuando se encuentra ante un escenario de sujetos de especial protección constitucional. En esta medida, el juez debió tener en cuenta (i) las facultades oficiosas de práctica de pruebas; (ii) la aplicación de la teoría de la carga dinámica de la prueba; y, (iii) la flexibilización de los estándares probatorios en escenarios donde se discute la responsabilidad del Estado»²¹². En esa oportunidad, la Corte concluyó que el Tribunal Administrativo de Bolívar incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria y por «la omisión del juez de decretar pruebas»²¹³. En igual sentido se ha pronunciado la Sala Plena de la Corte Constitucional al revisar casos de tutela en contra de providencia judicial que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa, en supuestos de delitos de lesa humanidad, como lo es el desplazamiento forzado²¹⁴.

114. En el asunto examinado en esta sentencia, el despliegue probatorio promovido por el juez administrativo que lo conoció en primera instancia estuvo dirigido a probar aspectos relacionados con el fondo del caso, es decir,

²¹² Corte Constitucional, Sentencia T-117 de 2022.

²¹³ Ib.

²¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-439 de 2024 y SU-429 de 2024.

a determinar la alegada responsabilidad estatal; mas no a identificar el momento en el que los demandantes lograron superar las limitaciones materiales derivadas de su condición de vulnerabilidad que les impedían acceder a la administración de justicia. Por el contrario, se limitó a tener por confesión afirmaciones contenidas en el escrito de la demanda que, como lo expusieron los accionantes, fue presentada bajo el convencimiento de que la jurisprudencia del Consejo de Estado sostenía que para ese tipo de demandas no operaba el fenómeno de la caducidad. De tal suerte que, aunque no deba aplicarse el precedente vigente al momento de presentar la demanda, las afirmaciones en ella contenidas sí deben interpretarse a la luz de este.

115. *Valoración del restablecimiento del orden público.* En segundo lugar, la Sala observa que el Tribunal Administrativo de Bolívar concluyó que «la situación de orden público en el municipio de San Jacinto se restableció desde el mes de marzo de 2009»²¹⁵, porque el Batallón de Infantería Marina No. 13 y la Brigada de Infantería de Marina No. 01 aportaron certificaciones «en las que se informa que la desarticulación de los grupos armados ilegales de las FARC, ELN y ERP se produjo para el mes de marzo de 2009. Igualmente, precisó que, el 14 de julio de 2005 se llevó a cabo la desmovilización del grupo ilegal de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)»²¹⁶.

116. No obstante, la Sala destaca la importancia de indagar si en el lugar o la zona en la que se produjeron los hechos victimizantes que produjeron el desplazamiento las alteraciones al orden público y, por ende, las condiciones riesgo para sus habitantes permanecieron luego de que los principales grupos armados se desmovilizaran o desarticularan. Es necesario indagar si el conflicto persistió con otros actores violentos²¹⁷.

E. Remedio constitucional

117. Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala revocará las sentencias de tutela de primera y de segunda instancia que declararon improcedente la acción de tutela²¹⁸ y negaron el amparo²¹⁹, respectivamente. En su lugar, amparará los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por la configuración del defecto de desconocimiento del precedente constitucional.

118. En consecuencia, la Sala dejará sin efecto la providencia del 27 de abril de 2023 expedida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual confirmó la sentencia del 31 de marzo de 2022 del Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa promovido por los accionantes y otras personas en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto.

²¹⁵ Sentencia de segunda instancia del proceso de reparación directa, pág. 17.

²¹⁶ Ib.

²¹⁷ Por ejemplo, en la información aportada por la Fiscalía General de la Nación se evidencia que, luego de la desmovilización de las AUC en la región de Montes de María, hizo presencia las denominadas bandas emergentes.

²¹⁸ Sentencia del 22 de febrero de 2024 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

²¹⁹ Sentencia del 8 de abril de 2024 de la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

119. La Sala ordenará al Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, se pronuncie de nuevo sobre el recurso de apelación formulado por la parte actora en contra de la decisión de primera instancia del 31 de marzo de 2022 del Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, aplicando la regla sobre caducidad del medio de control de reparación directa fijado en la Sentencia SU-254 de 2013. Por último, debido a los efectos *inter pares* de esta decisión, el nuevo pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Bolívar deberá abarcar tanto a los accionantes como a las demás personas que actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa.

IV. DECISIÓN

Primero.- REVOCAR las sentencias del 8 de abril de 2024 de la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que negó el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes y del 22 de febrero de 2024 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por la configuración del defecto de desconocimiento del precedente constitucional.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTO la providencia del 27 de abril de 2023 expedida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual confirmó la sentencia del 31 de marzo de 2022 del Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa promovido por los accionantes y otras personas en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional – Policía Nacional – Municipio de San Jacinto.

Tercero.- ORDENAR al Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, se pronuncie de nuevo sobre el recurso de apelación formulado por la parte actora en contra de la decisión de primera instancia del 31 de marzo de 2022 del Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, aplicando la regla sobre caducidad del medio de control de reparación directa fijado en la Sentencia SU-254 de 2013.

Cuarto.- Las órdenes contenidas en los puntos resolutivos segundo y tercero tienen efectos *inter pares*, por lo que cobijan a todas personas que actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa con radicado No. 13-001-33-33-002-2014-00154-01.

Quinto.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada por la Sala Octava de Revisión mediante el auto del 29 de octubre de 2024.

Sexto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General