REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-378 DE 2024

Referencia: Expediente T-10.111.116.

Acción de tutela presentada por las señoras *Adriana* y *Ligia* en contra del Tribunal Administrativo del Cesar y del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar.

Magistrada Ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo (quien la preside), la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Este fallo se expide en el proceso de revisión[1] de las sentencias dictadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Subsección B de la Sección Segunda de la misma corporación, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por la señora *Adriana* y *Ligia* en contra del Tribunal Administrativo del Cesar y del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar.

Aclaración previa

En el presente caso la tutela se dirige en contra de una decisión que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa con el que los actores pretendían la reparación del daño causado por la muerte de la víctima y en el

[1] En el Auto del 30 de abril de 2024, la Sala de Selección Número Cuatro, conformada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Antonio José Lizarazo Ocampo, escogió el expediente de la referencia para su revisión. En esa misma fecha el expediente fue repartido a la magistrada Natalia Ángel Cabo para sustanciar la decisión.

relato de los hechos se hace referencia a la condición médica de esta persona. Por lo anterior, con el propósito de proteger el derecho a la intimidad de su familia, es necesario suprimir de esta providencia y de toda futura publicación, los nombres de la víctima y de los accionantes. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, y para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela de la referencia, se han cambiado los nombres reales por unos ficticios, los cuales se escribirán en cursiva.

Síntesis de la decisión

La Sala Primera de Revisión estudió la acción de tutela promovida por las señoras *Adriana* y *Ligia* en contra del Tribunal Administrativo del Cesar y del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar. Estas autoridades declararon la caducidad del medio de control de reparación directa promovido por las accionantes y otros familiares en contra del Ejército Nacional por la muerte de *Antonio*, producto de una ejecución extrajudicial. Para las demandantes la decisión de las autoridades judiciales incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente, un defecto fáctico, un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y un defecto por violación directa de la Constitución. Las dos instancias en sede de tutela negaron el amparo.

Una vez superado el análisis de los requisitos generales de procedencia contra providencia judicial, la Sala abordó el defecto por violación directa de la Constitución, el desconocimiento del precedente, el defecto fáctico y el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. En este análisis, la Sala encontró que las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en una violación directa de la Constitución ni desconocimiento del precedente ni en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Sin embargo, sí se configuró un defecto fáctico al valorar las pruebas, el cual tuvo un efecto determinante en la decisión de haber declarado la caducidad del medio de control de reparación directa.

El defecto advertido consistió en que en las sentencias cuestionadas se concluyó que, con una declaración rendida en 2009 por la madre de la víctima dentro de una investigación penal, los demandantes tenían la posibilidad de imputarle responsabilidad al Estado por la muerte de su familiar. Esto sin establecer en concreto si en ese momento podían materialmente inferir la participación de los miembros del Ejército Nacional. En efecto, y como se sustentó en la tutela, para ese momento los demandantes únicamente tenían la convicción de que su familiar había muerto a manos del Ejército sin justificación, pero no contaban con elementos de prueba que les permitieran confirmar su tesis y probarla dentro de un proceso de reparación directa. Por el contrario, los demandantes alegaron, sin prueba en contrario, que antes del 25 de marzo de 2016 no habían tenido acceso al expediente penal por la investigación de la muerte de *Antonio*.

La Corte advirtió que, en el marco de un proceso de reparación directa adelantado por la presunta comisión de graves violaciones a los derechos humanos ante la posible existencia de una ejecución extrajudicial, el juez debe evidenciar con claridad el momento a partir del cual la parte actora se encuentra en la capacidad material de imputarle el daño al Estado ante el aparato jurisdiccional. En ese sentido, la procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto.

Por lo anterior, se encontró que al efectuar el cómputo de la caducidad teniendo como extremo inicial el momento en que los demandantes tuvieron acceso al expediente dentro del proceso penal, esto es, el 25 de marzo de 2016, el medio de control de reparación directa no había caducado. Por lo anterior, la Sala Primera de Revisión revocó los fallos de instancia en el proceso de tutela y ordenó al Tribunal Administrativo del Cesar proferir una nueva decisión de segunda instancia en la que se acojan las consideraciones expuestas en esta providencia sobre el conteo de caducidad.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes[2]

1. El señor *Antonio*, desde el año 2004, tenía una discapacidad intelectual, disminución de la audición, lenguaje dificultoso, hipotonía muscular y deficiencia corporal como secuela de una meningitis. Para el año 2007, el señor *Antonio* vivía en el barrio Bello Horizonte de Valledupar.

2. El 12 de mayo de 2007 a las 5:00 p. m., el señor *Antonio* salió a reciclar potes de aluminio al barrio La Ceiba en Valledupar, y luego de estos hechos su familia no supo más de él.

3. Dado que el señor *Antonio* no aparecía, el 13 de mayo de 2007 sus familiares llamaron a la Policía Nacional. Luego de eso, el 17 de mayo siguiente, la señora *Adriana*, madre de la víctima, denunció la desaparición forzada y el secuestro de su hijo.

4. Por otra parte, según el relato de los hechos, mientras se adelantaba la búsqueda del señor *Antonio*, el 12 de mayo de 2007 su cuerpo fue presentado por los miembros del Batallón de Artillería No. 10 de Santa Bárbara, adscrito a la décima brigada del Ejército Nacional, con sede en Valledupar, como un NN miembro del ELN, muerto en combate en la vereda de La Yaya en el municipio de Fonseca, La Guajira, a las 19:50 horas. Según el informe emitido por esa brigada, en el operativo se incautó el siguiente material de guerra: una pistola

[2] Los hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela presentado por las accionantes.

marca ceska, una granada de mano, seis cartuchos calibre 9 mm y dos vainillas del mismo calibre[3].

5. Mediante auto del 22 de mayo de 2007, el Juzgado 98 de Instrucción Penal Militar con sede en el corregimiento de Buena Vista, La Guajira, ordenó la apertura de indagación preliminar por la muerte del señor *Antonio*, quien para ese momento no había sido identificado.

6. El 12 de diciembre de 2007 la señora *Adriana* reconoció a su hijo mediante una fotografía que le fue presentada por la Fiscalía. Según su relato, en la fotografía del cadáver de su hijo, él vestía de jean, con botas y cachucha, es decir que no contaba con las prendas que usan los grupos armados al margen de la ley.

7. El 16 de enero de 2009, el coordinador de la Unidad Local del CTI de San Juan del Cesar envió oficio con destino al Juzgado 98 de Instrucción Penal Militar en el que señaló que el cadáver respecto del que cursaba la investigación correspondía a *Antonio* y que la señora *Adriana* manifestaba ser su madre.

8. El 26 de enero de 2009 la señora *Adriana* rindió testimonio en la Fiscalía 002 delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar. En dicha diligencia la citada señora señaló que su hijo se encargaba de reciclar potes de aluminio en la ciudad de Valledupar. La señora *Adriana* sostuvo, además, que su hijo no hacía parte de algún grupo armado al margen de la ley, que era una persona en situación de discapacidad que no oía bien, que no realizaba actos contrarios a la ley, que nunca había tenido quejas de él, excepto cuando ingería alcohol. Aseguró que la única explicación para los hechos en que él apareció muerto es que lo hubieran engañado.

9. Mediante oficio del 20 de febrero de 2009 la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía 63 Especializada de Barranquilla solicitó a la justicia penal militar la entrega del proceso adelantado con ocasión de la muerte del señor *Antonio*.

10. El 30 de noviembre de 2009 el Juzgado Quince de Brigada reclamó la competencia para conocer del asunto y propuso un conflicto positivo de jurisdicciones entre la jurisdicción penal ordinaria y la jurisdicción penal militar.

11. El 13 de mayo de 2010 el Consejo Superior de la Judicatura dirimió el conflicto de jurisdicciones y dispuso que el conocimiento del proceso debía asumirlo la jurisdicción ordinaria penal.

[3] Expediente digital, archivo “0000-00000 01 pdf”, páginas 10 y 11.

12. El 12 de junio de 2010 la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía 63 Especializada de Barranquilla conoció de la indagación preliminar por la muerte del señor *Antonio*.

13. El 19 de noviembre de 2010 se realizó exhumación del cadáver del señor *Antonio* para extraer ADN y cotejarlo con el de los presuntos familiares.

14. El 8 de marzo de 2012 la señora *Adriana*, mediante apoderado judicial, presentó demanda de constitución de parte civil en el proceso adelantado por la Fiscalía por el homicidio de su hijo. En esa demanda aseguró que su hijo era una persona en situación de discapacidad, lo que hacía pensar que no era miembro de las FARC o del ELN. Adicionalmente, puso en duda las circunstancias en las que, según la versión oficial, había muerto su hijo.

15. El 15 de agosto de 2012 la Fiscalía 63 Especializada de Derechos Humanos de Barranquilla abrió instrucción en contra de los militares que participaron en los hechos en los que resultó muerto el señor *Antonio*. La autoridad dispuso comunicar dicha determinación a los familiares de la víctima.

16. Según la actora, en ese momento la Fiscalía 63 no le brindó información del proceso, por cuanto aún no había sido admitida la demanda de constitución de parte civil.

17. El 25 de marzo de 2016, el representante de la señora *Adriana* presentó nuevamente el poder y la demanda de constitución de parte civil para tener acceso al expediente. A partir de ese momento, relató la actora, ella pudo tener la certeza de la participación de los miembros del Ejército Nacional en el secuestro, desaparición y homicidio de su hijo.

18. El 6 de marzo de 2017 el apoderado de la señora *Adriana* solicitó copia del expediente penal para tramitar la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

19. El 25 de enero de 2018 la señora *Adriana* solicitó convocatoria de conciliación extrajudicial.

20. El 25 de marzo de 2018 la señora *Adriana* y su grupo familiar[4] presentaron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa y Ejército Nacional por la muerte de su familiar.

21. En auto de 7 de mayo de 2018 la Fiscalía 85 de Derechos Humanos notificó a la señora *Adriana* de los resultados de la prueba de ADN.

[4] La demanda fue presentada por *Adriana* (madre), *Ligia* y *Victoria* (hermanas), *Oscar* (padrastro), *Andrés* (hermano), *Clara* (hermana), *Iván* (hermano), *Lorena* (hermana), *Sofía* (hermana).

22. El 13 de febrero de 2019 la Fiscalía admitió la demanda de constitución en parte civil presentada por la señora *Adriana* por la muerte de su hijo.

23. El 17 de junio de 2019 la Fiscalía solicitó a la Notaría Séptima del Circuito la inscripción de la muerte de *Antonio*, la cual se hizo ese mismo día.

24. El proceso de reparación directa le correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y el número de radicación asignado fue el 00000-0000-000-0000-00000-01. El juez llevó a cabo la audiencia inicial el 29 de agosto de 2019, en la cual se pronunció sobre la excepción de caducidad propuesta por el Ministerio de Defensa en representación del Ejército Nacional. Al respecto, la autoridad judicial señaló que la demanda se originó por la presunta comisión de un delito de lesa humanidad, por lo que, en caso de que ese supuesto llegara a ser probado en el proceso, no habría lugar a efectuar el cómputo de caducidad de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

B. Decisiones atacadas en la acción de tutela

Sentencia del 28 de octubre de 2020, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar

25. En este fallo se declaró probada la excepción de caducidad y se negaron las pretensiones de la acción de reparación directa presentada por la señora *Adriana* y su grupo familiar.

26. Como fundamento de su decisión, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar aplicó la segunda regla[5] expuesta por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020[6], según la cual el término de caducidad empezaría a contar desde cuando los demandantes conocieron o debieron conocer de la participación del Ejército Nacional en la muerte de *Antonio* y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial por ese mismo hecho.

27. En consecuencia, para el fallador de primera instancia, el término de caducidad debía contarse desde el 26 de enero de 2009 en atención a que, en dicha fecha, la señora *Adriana* rindió declaración jurada dentro de la investigación penal que se adelantaba en la jurisdicción ordinaria por la muerte de su hijo. En dicha diligencia la citada señora sostuvo que su hijo era una

[5] "ii) Este plazo (caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado), 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 advirtiendo la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial".
[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020. No. 85001333300220140014401.

persona que no cometía actos contrarios a la ley y que si apareció muerto en combate con miembros del Ejército Nacional era porque lo habían engañado. Así las cosas, para el juez de primera instancia de la reparación directa, en aquel momento el grupo familiar de la señora *Adriana* debió advertir la posibilidad de imputarle la responsabilidad a la Nación, por las siguientes razones.

28. En primer lugar, en la mencionada demanda los actores manifestaron que la muerte de su familiar era atribuible al Batallón de Artillería No. 10 de Santa Bárbara, quienes en un operativo lo desaparecieron forzosamente y "le dieron de baja a la víctima de manera sucia, indecente y rastrera"[7]. Este hecho demuestra que incluso desde el mismo momento de la muerte los demandantes conocían del actuar irregular del Ejército.

29. En segundo lugar, se evidencia que desde la declaración rendida por la señora *Adriana*, los demandantes sabían que el Ejército Nacional le causó la muerte a su familiar sin justificación, y desde ese momento podían probar que la víctima era una persona en situación de discapacidad y que, además, sus actividades diarias distaban de las propias de un miembro de un grupo armado al margen de la ley.

30. En tercer lugar, el proceso penal que se adelanta en contra de los posibles autores del delito cometido en contra del señor *Antonio* es independiente de la posible responsabilidad del Estado. En esa medida, el que la demanda de parte civil solo fuera admitida el 13 de febrero de 2019 no puede ser considerado un elemento del que se pueda derivar que hubo un obstáculo para el libre ejercicio del derecho de acción. Así, los actores no debían esperar a que la Fiscalía 85 Especializada de Derechos Humanos y DIH admitiera la demanda de constitución de parte civil para ejercer su pretensión ante los jueces de lo contencioso administrativo. Dicho esto, los actores podían, en este último proceso, solicitar las pruebas que sustentaran sus pretensiones, en el sentido de demostrar que la víctima no pertenecía a un grupo armado al margen de la ley y que, en consecuencia, su muerte no se dio en combate.

31. Finalmente, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar no encontró de recibo la tesis de los demandantes según la cual solo acudieron a la jurisdicción en el año 2018 por cuanto la Fiscalía incurrió en mora al tramitar y enviar las pruebas, pues se trata de procesos diferentes. Así, en caso de que los demandantes no contaran con las pruebas para acudir a la jurisdicción, debieron demostrar que solicitaron los documentos y que no fueron entregados, para que así el juez dispusiera su práctica dentro del proceso.

32. En consecuencia, el juzgado indicó que los accionantes tenían hasta el 27 de enero de 2011 para presentar la demanda ante la jurisdicción contenciosa

[7] Expediente digital, archivo "0000-00000 01 pdf", página 16.

administrativa y solo lo hicieron el 23 de marzo de 2018, momento en el cual ya habían transcurrido más de 2 años contados a partir del 26 de enero de 2009.

33. Inconformes con dicha decisión, los demandantes presentaron recurso de apelación con fundamento en los siguientes argumentos. En primer lugar, los apelantes indicaron que para la fecha máxima en la que según el juzgado debían haber acudido ante el juez, esto es, el 27 de enero de 2011, ellos habían reconocido el cuerpo de *Antonio* por fotografías, pero él aún era un NN para el proceso penal. De hecho, solo hasta el 4 de septiembre de 2019, luego de una acción de tutela, se modificó el registro civil de defunción.

34. En segundo lugar, los demandantes explicaron que no contaban con elementos de juicio para definir que el Estado estuvo involucrado, ya que no habían podido acceder al expediente del proceso dentro del cual se adelantaba la investigación penal. En efecto, señalaron que solo hasta el 25 de marzo de 2016 tuvieron los elementos para conocer la participación del Estado, ya que en esa fecha su apoderado en el proceso penal presentó nuevamente la demanda de constitución de parte civil y tuvo acceso al expediente.

35. En tercer lugar, los demandantes sostuvieron que su posibilidad de acceder a la justicia estaba obstaculizada materialmente, por cuanto no podían tener acceso a las pruebas necesarias para presentar la demanda. En efecto, no contaban con acceso al expediente penal, no se había logrado la identificación plena del NN, no se había modificado el registro de defunción ni se habían entregado los restos de la víctima.

36. Estos argumentos fueron reiterados en los alegatos de conclusión presentados por la parte actora en el trámite de la segunda instancia del proceso de reparación directa.

Sentencia del 27 de julio de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar

37. Por medio de dicha providencia se confirmó la declaratoria de caducidad del medio de control. El tribunal llegó a las mismas conclusiones que el juez de primera instancia respecto del conocimiento de la muerte del señor *Antonio*. De esta manera, al menos para la fecha en que la actora rindió la declaración en la Fiscalía, esto es, el 26 de enero de 2009, es claro que los demandantes ya advertían que el Ejército Nacional podría ser el responsable de su secuestro, desaparición y muerte, más cuando la familia desde un principio sabía que su familiar era una persona en situación de discapacidad, lo cual desvirtuaba las afirmaciones del Ejército respecto de haber muerto en combate.

38. Adicionalmente, el tribunal acompañó el razonamiento del juez de primera instancia respecto de la improcedencia de los reclamos de los demandantes en

el proceso de reparación directa sobre la imposibilidad de acceder a la justicia por la demora de la Fiscalía en permitirles el acceso al expediente. En efecto, reiteró que los demandantes podrían acudir ante el juez contencioso y solicitar las pruebas que requirieran, sin esperar a que la Fiscalía le diera trámite a lo solicitado.

39. Asimismo, el Tribunal Administrativo del Cesar se refirió a la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 y señaló que se trató de un precedente aplicable a este caso, como en efecto lo concluyó el juez de primera instancia. En este punto recordó que, a pesar de que lo que se pretende es la responsabilidad porque la actuación del Estado se enmarcó dentro de un delito de lesa humanidad, la acción sí caduca y solo es posible inaplicar el término dispuesto en la ley cuando se advierta que las partes no pudieron acceder a la administración de justicia por razones materiales.

C. Solicitud de tutela

40. El 20 de agosto de 2023, *Adriana* y *Ligia*, madre y hermana de la víctima, respectivamente, por intermedio de apoderado judicial presentaron acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Cesar y del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar. Las tutelantes estimaron que esas autoridades judiciales vulneraron sus derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, justicia, integridad personal y reparación integral de las víctimas. Las accionantes argumentaron que las autoridades judiciales declararon la caducidad del medio de control de reparación directa sin tener en cuenta que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles y que, en cualquier caso, respecto de ellas, ocurrieron circunstancias que imposibilitaron materialmente el ejercicio de la acción ante el juez de lo contencioso administrativo.

41. Sobre la configuración de los defectos específicos, las accionantes manifestaron que las sentencias del 28 de octubre de 2020 y 27 de julio de 2023 incurrieron en el desconocimiento del precedente judicial vigente al momento de la interposición de la demanda, toda vez que no existía un criterio unificado respecto de la caducidad en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad[8]. De hecho, en algunas providencias se sostenía la tesis según la cual no era procedente aplicar la caducidad del medio de control de reparación directa en este tipo de casos[9]. En línea con esto,

[8] Las demandantes mencionaron las sentencias de tutela emitidas por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado del 7 de julio de 2022, rad.11001- 03-15-000-2022-01694-01 y el 13 de julio de 2023, radicado11001-03-10-000-2023-01922-01.

[9] Al respecto, las peticionarias citaron las siguientes providencias del Consejo de Estado: (i) sentencia del 20 de junio de 2011 radicado 11001-03-15-000-2011-00655-00 (AC); (ii) auto del 11 de agosto de 2011, radicado 85001-23-31-000-2010-00177-01; (ii) sentencia del 5 de abril de 2013, radicado19001-23-31-000- 1999-0217-01 (24984); (iv) auto del 17 de septiembre de 2013, radicado 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092); (v) sentencia de tutela segunda instancia del 12 de febrero de 2015, radicado 11001-0315-000-2014-00747-01; (vi) sentencia de tutela de segunda instancia del 12 de marzo de 2015, radicado 11001-03- 15-000-2014-01352-

sostuvieron que la sentencia de unificación del Consejo de Estado opera hacia futuro por lo que las reglas establecidas en ella respecto del cómputo de caducidad no pueden ser aplicadas a demandas presentadas con anterioridad a la fecha de expedición.

42. En concreto, las tutelantes afirmaron que las autoridades judiciales accionadas, al declarar la caducidad, omitieron una reiterada y consolidada línea jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así como el bloque de constitucionalidad que establece los criterios de oportunidad temporal para ventilar asuntos con supuestos fácticos similares al caso objeto de estudio.

43. Por otro lado, las actoras aseguraron que hubo una indebida aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, porque en dicha decisión se estableció que el término de caducidad solo empezaría a contar cuando los demandantes conocieran del daño o estuvieran en posibilidad de hacerlo[10]. Adicionalmente, tampoco se aplicó para su caso la excepción de conteo del término de caducidad cuando los demandantes estuvieran en imposibilidad material de acceder a la administración de justicia[11]. En efecto, para su caso no se tuvo en cuenta que solo hasta el 25 de marzo de 2016 pudieron tener elementos para conocer la participación del Ejército Nacional en el secuestro, desaparición y muerte de su familiar. Ello fue así porque antes de esa fecha, ni ellos ni su abogado en el proceso penal habían tenido acceso al expediente en el que obraban todas las pruebas que daban cuenta de la efectiva participación del Ejército en los hechos que causaron el daño. En este punto, las accionantes también aseguraron que se configuró un defecto por indebida valoración probatoria, en tanto el juez no analizó las pruebas que demostraban la imposibilidad de las víctimas de conocer el daño y la imposibilidad material que tenían para acceder a la administración de justicia.

44. Por otra parte, las demandantes aseguraron que existió un exceso ritual manifiesto, en tanto los jueces usaron el proceso para negar la eficacia de un

---

01; (vii) sentencia de tutela de segunda instancia del 7 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-15- 000-2015-01676-00 (AC); (viii) sentencia del 7 de septiembre de 2015, radicado 85001-23-33-000-2013-00035-01 (51388); (ix) sentencia del 7 de septiembre de 2015, radicado 85001-23-31- 000-2010-00178-01 (47671); (x) auto del 2 de mayo de 2016, radicado18001-23-33-000-2014-00069-01 (53518); (xi) auto del 5 de septiembre de 2016, radicado 05001-23-33-000-2016-00587- 01 (57265); (xii) auto del 24 de octubre de 2016, radicado 05001-23- 33-000-2016-01722-01 (58051); (xiii) sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicado:19001-23-31-000-2010-00115-01(56282); (xiv) auto del 30 de marzo de 2017, radicado 25000-23-41-000-2014- 01449-01 (AG); (xv) sentencia del 12 de marzo de 2017, radicado 05001-23-31-000-2010-01922-01 (49416); (xvi) auto del 7 de diciembre de 2017, radicado 05001-23-33-000-2017-01395-01 (59601); (xvii) auto del 30 de agosto de 2018, radicado 25000-23-36- 000-2017-01976-01 (61798); (xviii) auto del 12 de septiembre de 2019, radicado 44001-23-31-000-2010-00238-01 (53833); (xix) sentencia de tutela de segunda instancia de 30 de julio de 2020, radicado 11001-03-15-000-2019-04842-01; (xx) sentencia de tutela de segunda instancia de 20 de agosto de 2020, radicado 11001- 03-15-000-2019-01816-01; (xxi) sentencia del 30 de abril de 2021, radicado 11001-03-15-000-04068-01. También las accionantes citaron las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-352 de 2016 y T-296 de 2018.

[10] En su demanda, las accionantes mencionaron la sentencia de tutela proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 3 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-15-000-2021-11153-01.

[11] Las accionantes mencionaron en su demanda la sentencia SU-167 de 2023.

derecho. Finalmente, argumentaron que las decisiones incurrieron en desconocimiento de la Constitución, porque "contradice[n] los postulados recogidos en la carta política más exactamente en el bloque constitucional de derechos humanos y derecho internacional humanitario delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidios y ejecuciones extralegales"[12].

45. Por consiguiente, las tutelantes solicitaron al juez amparar sus derechos fundamentales y dejar sin efectos las determinaciones del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y del Tribunal Administrativo del Cesar, que declararon la caducidad del medio de control de reparación directa con radicado 00000-0000-000-0000-00000-01.

D. Traslado y contestación de la acción de tutela

46. El 5 de septiembre de 2023, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela. El Consejo de Estado ordenó notificar a las autoridades judiciales accionadas y vinculó a los sujetos procesales intervinientes en el trámite de la reparación directa con radicado 00000-0000-000-0000-00000-01 que se adelantó en contra del Ejército Nacional.

47. El Tribunal Administrativo del Cesar realizó un recuento de las actuaciones surtidas en el proceso de reparación directa y de las consideraciones que le llevaron a confirmar la decisión de declarar la caducidad del medio de control promovido por las accionantes. Luego de ello concluyó que no se vulneraron los derechos fundamentales alegados en el escrito de tutela.

48. El Ministerio de Defensa se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de tutela, en atención a que la parte actora no aportó prueba alguna que acreditara la vulneración de sus derechos fundamentales ni la configuración de algún defecto que haga procedente el amparo en contra de una providencia judicial. Esa cartera ministerial explicó que la decisión cuestionada se ajustó a lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 29 de enero de 2020 en torno al cómputo de caducidad en las demandas de reparación directa presentadas con ocasión de conductas constitutivas de delitos de lesa humanidad. En efecto, tanto el juzgado como el tribunal consideraron que los demandantes en el proceso de reparación directa tuvieron conocimiento de la muerte de su familiar y de la posibilidad de imputarle su responsabilidad al Estado desde el momento en que la madre de la víctima reconoció en su declaración que sabía de la muerte de su hijo y que había sido el Ejército quien la ocasionó, sin que existiera justificación para ello.

E. Decisiones objeto de revisión

Decisión de primera instancia

[12] Expediente digital, archivo "4_11001031500020230474900-(24-03-04 11-07-52)-110752-3.pdf", página 5.

49. La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de septiembre de 2023, negó el amparo solicitado.

50. Esa instancia encontró superados los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial, en atención a que:

(i) El asunto planteado comporta relevancia constitucional, pues recae sobre una providencia en la cual se declaró probada la excepción de caducidad de un delito de lesa humanidad, lo cual afectó las garantías fundamentales de las víctimas, entre ellas el derecho de acceso a la administración de justicia.
(ii) La sentencia acusada no fue dictada en una acción de tutela.
(iii) El requisito de inmediatez se satisface, toda vez que la decisión atacada es del 23 de julio de 2023 y la solicitud de amparo se radicó el 31 de agosto del mismo año, es decir, dentro de un término prudencial.
(iv) Contra la decisión del 27 de abril de 2022 no procede recurso alguno, pues fue proferida en segunda instancia y se encuentra ejecutoriada.

51. Al resolver el caso concreto, la Sección Quinta del Consejo de Estado puso de presente que para decidir la demanda de reparación directa el Tribunal Administrativo del Cesar hizo uso del precedente contenido en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. En efecto, recordó que en dicha decisión se precisó que, en los medios de control de reparación directa relacionados con graves violaciones de derechos humanos, el juez debía estudiar la configuración de la caducidad teniendo en cuenta el momento en el que los demandantes contaron con elementos de juicio para atribuirle el daño antijurídico a la administración. Adicionalmente, debía tenerse en cuenta que el término de caducidad no empezaría a correr en los eventos en que se acreditaran situaciones que obstaculizaran materialmente el ejercicio de la acción.

52. Así, el juez de tutela de primera instancia concluyó que dicha regla fue observada y debidamente aplicada al caso concreto en la medida en que las tutelantes tuvieron conocimiento de las circunstancias que rodearon la muerte de *Antonio* y la participación de los miembros del Ejército Nacional cuando la madre de la víctima rindió declaración ante la Fiscalía el 26 de enero de 2009.

53. Adicionalmente, la Sección Quinta del Consejo de Estado explicó que, por regla general, el precedente se aplica de forma retrospectiva, por lo que las reglas contenidas en la decisión del 29 de enero de 2020 vinculan a los jueces que tienen a su cargo un proceso que no ha hecho tránsito a cosa juzgada como en el caso objeto de estudio.

Impugnación de la acción de tutela

54. Las accionantes impugnaron la decisión de primera instancia. A su juicio, la Sección Quinta del Consejo de Estado desconoció precedentes posteriores a la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, en los que se ampararon los derechos de víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, el juez no tuvo en cuenta que para el momento de presentación de la acción de tutela existían precedentes vigentes sobre la imprescriptibilidad y no caducidad de delitos de lesa humanidad. En este sentido, las actoras aseguraron que el juez de tutela no tuvo en cuenta que las autoridades judiciales accionadas no realizaron un estudio en relación con la inaplicación del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos en los que se vieron involucrados delitos de lesa humanidad, lo que implicaba aplicar el criterio mayoritario del Consejo de Estado, esto es, que no era procedente declarar la caducidad en el caso concreto.

55. Por otra parte, las accionantes hicieron hincapié en que, si bien para el 26 de enero de 2009 conocían que su familiar murió en un enfrentamiento con el Ejército, no tenían conocimiento material de la participación del Estado y de la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial por esos hechos. En este sentido, insistieron en el relato fáctico y recordaron que solo hasta el 25 de marzo de 2016, a través de su abogado, pudieron tener conocimiento cierto de la participación del Estado en la desaparición y ejecución de su familiar.

56. Finalmente, las tutelantes explicaron que la imposibilidad de obtener las pruebas y acceso al expediente en el que se adelantaba el proceso penal por la muerte de su familiar constituye un obstáculo para haber acudido ante el juez contencioso y por ello el tribunal debió "recurrir a la excepción de inconstitucionalidad" para resolver su caso y no lo hizo.

Decisión de segunda instancia

57. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de noviembre de 2023, confirmó la decisión de primera instancia. Como fundamento de su decisión, dicha autoridad judicial expuso que el Tribunal Administrativo del Cesar, en la sentencia del 27 de julio de 2023 no desconoció el precedente judicial aplicable y se soportó en un estudio razonable de los hechos y de las pruebas allegadas al proceso. En este sentido, sostuvo que las actoras pretendieron hacer uso de la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional.

F. Actuaciones en sede de revisión

58. El 26 de junio de 2023, la magistrada ponente profirió auto de pruebas en el que le solicitó al Tribunal Administrativo del Cesar y al Juzgado Primero

Administrativo del Circuito de Valledupar copia del expediente de reparación directa identificado con número de radicado 00000-0000-000-0000-00000-01. Asimismo, solicitó a la Fiscalía 85 adscrita a la Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos con sede en Barranquilla que remitiera a esta Corporación copia digital de la totalidad de piezas procesales que componen el expediente número 0002, adelantado por la muerte de *Antonio*.

59. Todos los documentos fueron aportados por las autoridades requeridas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

60. La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos proferidos por la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Subsección B de la Sección Segunda de la misma corporación, en el trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 (inciso 3°) y 241 (numeral 9) de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y metodología de la decisión

61. La acción de tutela promovida por las señoras *Adriana* y *Ligia* tiene su causa en las sentencias del 28 de octubre de 2020 y del 27 de julio de 2023, proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y por el Tribunal Administrativo del Cesar, respectivamente. En esas decisiones las autoridades judiciales demandadas declararon la caducidad del medio de control de reparación directa iniciado por las tutelantes y su grupo familiar contra el Ejército Nacional, con el fin de que se le declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los daños causados por la muerte del señor *Antonio*, quien falleció el 12 de mayo de 2007 en la vereda de La Yaya en el municipio de Fonseca, La Guajira.

62. En primera instancia, en sentencia del 28 de septiembre de 2023, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó el amparo solicitado, con el argumento según el cual los jueces demandados aplicaron correctamente la decisión de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

63. En segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió confirmar la decisión de primera instancia porque la providencia del Tribunal Administrativo del Cesar se soportó en un estudio razonable de los hechos y de las pruebas allegadas al proceso y no desconoció el precedente aplicable.

64. En el presente caso las actoras alegaron (i) el desconocimiento del precedente al momento de presentación de la demanda y ese mismo defecto por indebida aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado; (ii) defecto fáctico en tanto no se tuvieron en cuenta las pruebas que demostraban que, para el momento en que la madre de la víctima declaró en el proceso penal, no tenía certeza de que su familiar fue ejecutado extrajudicialmente y que demostraban la imposibilidad material que tenían para acceder a la administración de justicia; (iii) defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, y (iv) defecto por desconocimiento directo de la Constitución.

65. En este contexto, en primer lugar, la Corte estudiará si la tutela interpuesta por las actoras satisface los requisitos generales de procedencia del mecanismo constitucional en contra de decisiones judiciales. Para ello, se hará referencia a (i) la acción de tutela contra providencias judiciales, para luego (ii) analizar los requisitos en el caso concreto.

66. En segundo lugar, si concluye que dichos requisitos se acreditan, la Sala pasará a estudiar el fondo del asunto, es decir, a determinar si se configuraron los defectos denunciados por las accionantes. Por orden metodológico y con el fin de garantizar la claridad de esta providencia, la Sala abordará los problemas jurídicos de cara a los defectos alegados y la enunciación de cada uno de ellos se hará en el acápite correspondiente.

3. La acción de tutela contra providencias judiciales[13]

67. Como la Corte lo ha señalado en diferentes oportunidades[14] la tutela contra providencias judiciales procede de manera excepcional, para garantizar los derechos fundamentales de las personas frente a situaciones en las que la decisión del juez incurre en graves falencias que tornan la decisión en una incompatible con la Carta Política[15].

68. El análisis de procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales se basa en el estudio de (i) requisitos generales de procedencia (de naturaleza procesal) y (ii) causales específicas (de carácter sustantivo). Los primeros se refieren al cumplimiento de aspectos de forma cuya observancia debe evaluarse de manera previa al estudio de fondo del caso[16]. Por su parte, las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales hacen referencia "a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos

[13] Este acápite fue tomado de la sentencia T-354 de 2023, M.P. Natalia Ángel Cabo.
[14] Sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997.
[15] Sentencias SU-065 y SU-069 de 2020.
[16] Sentencia T-535 de 2015.

fundamentales"[17]. Es decir, se trata de defectos graves que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución y genere una transgresión de los derechos fundamentales.

69. En cuanto a los requisitos generales de procedencia**,** la Corte exige que:

(i) se acredite legitimación en la causa (artículos 5, 10 y 13 de Decreto Ley 2591 de 1991);
(ii) la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela[18], una decisión de constitucionalidad proferida por la Corte Constitucional, o una sentencia del Consejo de Estado que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad[19];
(iii) la tutela se promueva en un plazo razonable, es decir que se cumpla con el requisito de inmediatez[20];
(iv) se identifique de forma clara, detallada y comprensible los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales en cuestión y que, si existió la posibilidad de hacerlo, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal[21];
(v) se cumpla con el requisito de subsidiariedad, esto es, que el interesado acredite que agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance, salvo que pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable[22] o que los medios de defensa judicial existentes no sean idóneos o eficaces para evitarlo[23];
(vi) la cuestión planteada sea de evidente relevancia constitucional, lo que exige que el caso trate sobre un asunto de rango constitucional y no meramente legal o económico[24];
(vii) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, sea una que tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada, de manera que, si tal error no hubiere ocurrido, el alcance de la providencia hubiese sido sustancialmente distinto[25].

70. Sobre los requisitos específicos, a partir de la Sentencia C-590 de 2015, la Corte ha indicado que la tutela se concederá si se presenta al menos uno de los defectos que se indican a continuación.

(i) Defecto orgánico: se genera cuando la sentencia acusada es expedida por un funcionario judicial que carecía de competencia[26].

---

[17] Ibid.
[18] La única excepción a esta regla tiene que ver con la doctrina de la cosa juzgada fraudulenta y el principio del fraude todo lo corrompe. Al respecto ver, entre otras, las Sentencias: T-218 de 2012 y T-373 de 2014.
[19] Ver: Sentencia SU-074 de 2022.
[20] Ver, por ejemplo, la Sentencia T-322 de 2008.
[21] Ver, por ejemplo, Sentencias: C-590 de 2005 y T-926 de 2014.
[22] Ver, entre otras, la Sentencia SU-659 de 2015.
[23] Sentencia SU-388 de 2021.
[24] Ver, entre otras, la Sentencias: SU-128 de 2021.
[25] Ver, por ejemplo, las Sentencia: SU-573 de 2017 y SU-061 de 2018.
[26] Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-041 de 2018, SU-373 de 2019 y SU-388 de 2021.

(ii) Defecto procedimental absoluto: se produce cuando la autoridad judicial actuó por fuera del procedimiento establecido para determinado asunto[27].

(iii) Defecto fáctico: se presenta cuando la providencia acusada tiene problemas de índole probatorio, como la omisión del decreto o práctica de pruebas, la valoración de pruebas nulas de pleno derecho o la evaluación indebida y contraevidente de pruebas existentes en el proceso[28].

(iv) Defecto material o sustantivo: ocurre cuando la decisión judicial se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una clara contradicción entre los fundamentos de la decisión[29].

(v) Error inducido: se genera cuando la autoridad judicial vulnera los derechos fundamentales del afectado producto de un error al que fue inducida por factores externos al proceso y que tienen la capacidad de influir en la toma de una decisión contraria a derecho o a la realidad fáctica probada en el caso[30].

(vi) Decisión sin motivación: supone que el juez no cumplió con su deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión[31].

(vii) Desconocimiento del precedente: se genera cuando frente a un caso con los mismos hechos una autoridad se aparta de los precedentes establecidos por los tribunales de cierre (precedente vertical) o por los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué se cambia de precedente[32].

(viii) Violación directa de la Constitución: se produce cuando una providencia judicial desconoce por completo un postulado de la Constitución, le atribuye un alcance insuficiente o lo contradice[33].

4. Análisis de los requisitos genéricos de procedibilidad

[27] Esto es, cuando el juez desconoce las formas propias del proceso y ese desconocimiento implica la amenaza o violación de los derechos fundamentales. Para que este defecto se configure se exige que este no sea atribuible al afectado, que sea manifiesto y capaz de influir en la decisión final. Ver, por ejemplo, Sentencias: SU-424 de 2012 y SU-454 de 2016.
[28] Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-842 de 2013; SU-355 de 2017 y SU-129 de 2021.
[29] Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-556 de 2016 y SU-261 de 2021.
[30] Ver, por ejemplo, las Sentencias T-145 de 2014 y SU-261 de 2021.
[31] Ver, entre otras, las Sentencias SU- 424 de 2012 y T-041 de 2018.
[32] Ver, al respecto, las Sentencias: T-459 de 2017 y SU-918 de 2013
[33] Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-542 de 2016 y SU-873 de 2014.

71. En el caso concreto, la demanda supera las causales genéricas de procedibilidad de tutela contra sentencias por las razones que se expresan a continuación:

72. En relación con la **legitimación en la causa por activa**, la Sala considera que se cumple por cuanto las actoras en este trámite[34] fueron demandantes en el proceso de reparación directa en el que se profirieron las decisiones que cuestionan con la presente acción de tutela. De igual forma, se cumple con la **legitimidad por pasiva**, pues las accionantes atacan las sentencias del 28 de octubre de 2020 y 27 de julio de 2023, proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y por el Tribunal Administrativo del Cesar, respectivamente.

73. En el presente caso se cumple también con el requisito de **relevancia constitucional** en la medida en que las tutelantes no plantean un debate de orden legal o económico, sino que cuestionan la razonabilidad de las decisiones del 28 de octubre de 2020 y 27 de julio de 2023 por presuntamente vulnerar sus derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, justicia, integridad personal y reparación integral de las víctimas.

74. En concreto, a juicio de la parte actora, dichas garantías superiores fueron vulneradas por las autoridades judiciales accionadas, ya que desconocieron el precedente aplicable al caso concreto y emplearon de manera errada la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. En criterio de las demandantes, los jueces del proceso de reparación directa declararon la caducidad del medio de control sin tener en cuenta que ellas no tenían certeza de que a su familiar lo habían matado haciéndolo pasar como muerto en combate y, adicionalmente, tampoco se tuvo en cuenta que la caducidad no puede operar cuando los demandantes estén en imposibilidad material de acceder a la administración de justicia, como les ocurrió a ellas, debido a la actuación pasiva de la Fiscalía que llevaba el caso en la jurisdicción penal.

75. En relación con el requisito de **subsidiariedad**, la presente acción de tutela es procedente para proteger los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, justicia, integridad personal y reparación integral de *Adriana* y *Ligia* porque la última decisión cuestionada fue proferida en segunda instancia y no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo al alcance de las accionantes que les permita solicitar la protección de sus garantías fundamentales. Tampoco resultan procedentes los recursos extraordinarios de revisión (artículos 248 y siguientes de la Ley 1437 de 2011) y de unificación de jurisprudencia (artículos 256 y siguientes de la Ley 1437 de 2011), ya que los cuestionamientos elevados por la parte actora no se enmarcan en ninguno de los supuestos que los hacen procedentes.

[34] En este trámite las accionantes actuaron por intermedio de apoderado judicial debidamente constituido.

76. Frente al requisito de **inmediatez**, se encuentra cumplido pues la demanda de tutela fue interpuesta en un término razonable contado a partir de la expedición de la sentencia que originó la presente acción. En este sentido, el 27 de julio de 2023 el Tribunal Administrativo del Cesar profirió el fallo que puso fin al medio de control de reparación directa en el que se declaró la caducidad, mientras que las accionantes cuestionaron esa determinación el 20 de agosto de ese mismo año.

77. Dentro de las alegaciones de las actoras está la de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. **Este presunto error es determinante** respecto de lo decidido en la sentencia, pues según las alegaciones de las demandantes, los jueces hicieron una interpretación formalista de la norma que establece la contabilización del término de caducidad para la demanda de reparación directa, sacrificando la efectividad de sus derechos. La posible configuración del defecto mencionado implicaría una orden de protección conforme a la cual la autoridad judicial debe proferir una nueva decisión.

78. Por otra parte, las ciudadanas **identificaron razonablemente los hechos de vulneración de sus derechos fundamentales** respecto de los defectos por violación directa de la Constitución, fáctico, por desconocimiento del precedente y procedimental por exceso ritual manifiesto que, como ya se señaló, consistieron en que las autoridades judiciales accionadas declararon la caducidad del medio de control sin tener en cuenta que ellas no tenían certeza de que a su familiar lo habían matado haciéndolo pasar como muerto en combate y adicionalmente, tampoco se tuvo en cuenta que la caducidad no puede operar cuando los demandantes estén en imposibilidad material de acceder a la administración de justicia, como les ocurrió a ellas, debido a la actuación pasiva de la Fiscalía que llevaba el caso en la jurisdicción penal. Además, las solicitantes indicaron que las sentencias recurridas implicaron el desconocimiento del precedente judicial aplicable al momento de radicación de la demanda y aplicaron de forma incorrecta las reglas consagradas en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Finalmente, las accionantes argumentaron que la aplicación formalista del literal i) del artículo 164 del CPACA afectó la efectividad de sus derechos fundamentales.

79. Finalmente, la demanda de tutela cuestiona las sentencias proferidas al interior del proceso de reparación directa y no una de amparo de derechos fundamentales, tampoco se controvierten decisiones proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad ni una que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado, por lo que este requisito está superado.

80. Por consiguiente, la acción de tutela dirigida a cuestionar la declaratoria de caducidad de la reparación directa por una presunta ejecución extrajudicial es procedente, excepto por el defecto de violación directa de la Constitución.

5. Análisis de los requisitos específicos de la acción de tutela contra providencias judiciales

81. Como se explicó en la primera parte, el juez constitucional tiene la facultad de analizar sustantivamente los cargos contra la sentencia cuestionada en la tutela, una vez se superan los requisitos genéricos de procedibilidad[35]. Como también se indicó, la presente acción de tutela cumplió con los requisitos generales de procedibilidad en relación con los cargos de defecto fáctico, desconocimiento del precedente y defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

82. De conformidad con los hechos del caso, la Corte pasará entonces a realizar una breve caracterización de los defectos mencionados, para luego analizar si se configuran o no en el caso concreto.

5.1. Reiteración jurisprudencial sobre los defectos alegados en la presente acción de tutela

83. El defecto por violación directa de la Constitución ocurre cuando un juez desconoce el artículo 4 de la Constitución. Esta causal específica de procedencia se puede configurar en distintos eventos. Por ejemplo, cuando no se aplica una norma constitucional al caso en estudio o cuando se interpreta una ley desatendiendo los preceptos constitucionales[36].

84. Por su parte, la Corte Constitucional sostiene que el desconocimiento del precedente sucede cuando una autoridad judicial no aplica de manera correcta la regla jurisprudencial que estableció ella misma (precedente horizontal) o un tribunal de cierre (precedente vertical)[37]. En ese sentido, las tutelas contra las decisiones judiciales proceden cuando los jueces se apartan de los precedentes sin ofrecer razones claras por las cuales consideran que en un caso concreto no se debe aplicar una regla de decisión definida.

85. En relación con el defecto fáctico, esta Corte ha explicado que se presenta cuando el juez expide una decisión que tiene problemas de índole probatorio, a saber: (i) la omisión del juez de decretar y practicar pruebas[38]; (ii) la ausencia

[35] Sentencias SU-214 de 2022, SU-157 de 2022, SU-050 de 2022, SU-128 de 2021, SU-027 de 2021, entre otras.
[36] Ver, Sentencia SU-038 de 2023.
[37] Ver, entre otras, sentencias SU-228 de 2021, T-459 de 2017 y T-309 de 2015.
[38] Sentencia SU-453 de 2019.

de valoración del material probatorio allegado al proceso judicial[39]; y (iii) la valoración defectuosa del conjunto probatorio[40]. Esta situación tiene lugar cuando el operador jurídico decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resuelve a su arbitrio el asunto jurídico puesto a su consideración o cuando aprecia una prueba viciada allegada al proceso.

86. Finalmente, el defecto procedimental puede darse por dos vías[41]. Una es cuando el juez se aparta groseramente del procedimiento establecido para un proceso o pretermite sin justificación una etapa. La otra se configura cuando el funcionario judicial "actúa con un apego exagerado a las formas procesales previstas en la ley hasta el extremo de obstaculizar la materialización de los derechos sustanciales de las partes, la búsqueda de la verdad procesal y la adopción de decisiones judiciales justas"[42], lo que constituye un exceso ritual manifiesto.

87. La Corte pasa, entonces, a determinar si en el presente caso, en relación con la sentencia del 28 de octubre de 2020 expedida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Valledupar y con la sentencia del 27 de julio de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, se configura: (i) un defecto por violación directa de la Constitución por cuanto las decisiones contradicen las disposiciones superiores y del bloque de constitucionalidad; (ii) el desconocimiento del precedente del Consejo de Estado respecto de la no caducidad de los delitos de lesa humanidad y la indebida aplicación del precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020; (iii) un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, en tanto no se tuvieron en cuenta las pruebas que demostraban que para el momento en que la madre de la víctima declaró en el proceso penal, no tenía certeza de que su familiar fue ejecutado extrajudicialmente y que, en cualquier caso, estaba imposibilitada materialmente para el ejercicio de la acción y (vi), un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por la aplicación formalista de la norma que establece la figura de la caducidad.

5.2. Planteamiento del primer problema jurídico

Respecto del defecto por violación directa de la Constitución, la Sala debe responder la siguiente pregunta: ¿Desconocieron las autoridades judiciales la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad al haber aplicado la caducidad a pesar de que la parte demandante no contaba con elementos para deducir la participación del Estado ni advertía la posibilidad de imputarle a este responsabilidad patrimonial?

[39] Ver, entre otras, sentencias T-039 de 2005, T-458 de 2007, T-747 de 2009, T-078 de 2010, T-360 de 2011, T-628 de 2011, T-1100 de 2011, T-803 de 2012, T-261 de 2013, T-734 de 2013, T-241 de 2016.
[40] Sentencia T-235 de 2004.
[41] Recientemente recogidas en la sentencia SU-071 de 2022, reiterada en la SU-348 de 2022.
[42] Sentencia SU-348 de 2022.

Sobre este punto, se encuentra que estas aseveraciones genéricas, en las que no se mencionan las supuestas normas de rango constitucional desconocidas, no permiten que la Sala pueda configurar el defecto por desconocimiento directo de la Constitución. Esto por cuanto no existe una argumentación dirigida a demostrar cuáles parámetros constitucionales se echaron de menos en las decisiones recurridas.

5.3. Planteamiento del segundo y tercer problema jurídico

88. Respecto del defecto por desconocimiento del precedente, la Sala deberá responder dos problemas jurídicos: (i) ¿Desconocieron el precedente las autoridades judiciales al no aplicar el criterio vigente sobre la caducidad al momento de la presentación de la demanda y al otorgarle efectos retrospectivos a la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020? y (ii) ¿Desconocieron el precedente las autoridades judiciales accionadas al aplicar indebidamente las reglas contenidas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 sobre el momento a partir del cual se debe empezar a computar la caducidad y sobre su no conteo cuando la parte está en imposibilidad material de acudir a la administración de justicia?

89. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se hará referencia (i) a la aplicación del precedente en el tiempo y (ii) al criterio del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en relación con el término de caducidad del medio de control de reparación directa en los casos en los que se pretende la responsabilidad del Estado por graves violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, la Corte (iii) resolverá los cargos planteados por las demandantes.

5.3.1. De la aplicación del precedente en el tiempo[43]

90. La cuestión relativa a la aplicación de las reglas jurisprudenciales a los casos concretos merece especial atención debido a que, constantemente, la actividad judicial requiere la adopción de nuevos criterios. La creación de reglas jurídicas implica que en el análisis de un caso el juez deba revisar cuál es el precedente aplicable y que se encuentra vigente.

91. Para resolver este asunto, en la Sentencia SU-406 de 2016, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

> "(…) las reglas fijadas en las providencias proferidas por los órganos de cierre, en cuanto autoridades de unificación de jurisprudencia, definen el contenido normativo de los textos jurídicos, es decir, de la ley en sentido amplio, y, con ello, vinculan a los órganos inferiores jerárquicamente, y a sí mismos, a determinada interpretación, lo cual se justifica, como ya se anotó, 'con base en los fundamentos constitucionales invocados

[43] Este acápite fue tomado de la sentencia T-354 de 2023.

> de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales'[44].
>
> Así las cosas, la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical. A partir de ello, la lectura de la normatividad debe hacerse a la luz de los lineamientos y definiciones establecidas por el tribunal de cierre, sin perjuicio de las reglas establecidas para efectos de que de manera excepcional una autoridad judicial pueda apartarse del precedente judicial"[45].

92. De esta cita se concluye que el precedente vinculante para la autoridad judicial es aquel que se encuentre en vigor al momento de fallar el caso y sólo de manera excepcional el juez puede apartarse de la regla jurisprudencial aplicable. En esa misma línea, el Consejo de Estado explicó que el precedente es de aplicación inmediata y cubre incluso aquellos casos que están pendientes de pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales. Igualmente, dicha corporación reconoció, como excepcional, la posibilidad de apartarse del criterio jurisprudencial. Así, según el Consejo de Estado:

> "[l]a nueva regla jurisprudencial resultante del ejercicio argumentativo reforzado que requiere el cambio de un precedente debería aplicarse de manera inmediata, salvo que dicha aplicación afecte de modo tal el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la defensa o principios como el de la seguridad jurídica u otros consagrados por el mismo ordenamiento, que el costo resulte abiertamente desproporcionado en relación con las razones que justificaron el cambio, caso en el cual sería necesario optar por fijarle efectos prospectivos que, establecidos para cada situación, eviten las consecuencias indeseables desde el punto de vista del ordenamiento jurídico"[46].

93. Así, el precedente judicial, producto de la función de interpretación e integración del derecho[47], adquiere fuerza vinculante para los operadores judiciales desde el momento en que la decisión queda ejecutoriada y, por ende, debe ser aplicado a todos los casos en los que no se haya dictado la decisión que ponga fin al proceso, siempre y cuando no se modulen sus efectos. En otras palabras, la regla general consiste en que los jueces deben fallar teniendo en cuenta el criterio jurídico vigente al momento en el que se profiere la respectiva sentencia.

---

[44] T-446 de 2013, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-335 de 2008.
[45] Sentencia SU-406 de 2016.
[46] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. No. 08001-23-33-000-2013-00044-01 (el 25 de septiembre de 2013).
[47] Sentencia SU-288 de 2015: "…la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, de conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución, los jueces gozan de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y 'en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.' Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso, se ha entendido que mediante sus providencias los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos".

94. No obstante, se reconoce la posibilidad que tienen los operadores judiciales de apartarse del precedente, para lo cual los jueces deben cumplir con los siguientes requisitos, según fueron expuestos en la Sentencia SU-053 de 2015. En primer lugar, el juez debe identificar el precedente que va a inaplicar. En segundo término, la autoridad judicial debe ofrecer una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa[48], con el fin de proteger el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia propia de los jueces.

95. Justamente, sólo cuando un juez se separa de un precedente que es plenamente aplicable al caso que está analizando sin cumplir con la carga argumentativa antes expuesta incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales referente al desconocimiento del precedente.

96. La posibilidad de apartarse del precedente encuentra sustento en el principio de autonomía judicial. En consecuencia, al resolver un caso concreto, el juez debe identificar el precedente vigente y aplicable al asunto, luego de lo cual, en ejercicio de la autonomía judicial, puede apartarse del mismo, cumpliendo la respectiva carga argumentativa. Sin embargo, este ejercicio no significa que el criterio jurisprudencial pierda su carácter vinculante. Por el contrario, en atención a que el operador jurídico tiene la obligación de identificar la razón de la decisión y exponer los motivos suficientes que justifican el apartamiento, se reconoce la regla jurídica vinculante como criterio general y, en razón a la excepción, se resuelve el proceso de manera diferente.

97. Adicionalmente, este tribunal reconoce otro supuesto en el que el juez puede inaplicar un precedente vinculante. Si la actuación de las partes estuvo determinada por la jurisprudencia vigente cuando actuaron y cambió para la fecha en la que el operador judicial profiere la sentencia, la autoridad judicial debe establecer si el cambio de criterio afectó los derechos fundamentales de los sujetos. En este sentido, "el juez de conocimiento puede, como excepción a la regla general de aplicación de la jurisprudencia, inaplicar un criterio jurisprudencial en vigor al momento de proferir el fallo, pero contrario a uno anterior que resultó determinante de la conducta procesal de las partes"[49].

---

[48] Cfr., T-082 de 2011, T-794 de 2011, y C-634 de 2011. En esta última, dicho en otras palabras, se explica: "La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis."

[49] Sentencia SU-406 de 2016.

98. La posibilidad de apartarse del precedente vigente antes expuesta encuentra sustento en los principios de igualdad y confianza legítima, en virtud de los cuales, si el cambio del precedente tiene incidencia en las actuaciones de las partes que se ampararon en las reglas jurisprudenciales anteriores, los jueces deben valorar las circunstancias particulares. Además, si las autoridades judiciales advierten que el cambio de criterio afecta los derechos fundamentales de los sujetos procesales, pueden no aplicarlo.

99. Por otro lado, resulta importante poner de presente que, ante el cambio del precedente, el juez debe garantizar a las partes la oportunidad procesal para ajustarse a las nuevas cargas impuestas por la reciente regla jurídica[50]. En ese sentido, si bien el efecto vinculante de las reglas jurisprudenciales implica que el proceso deba ser resuelto con fundamento en ellas, lo cierto es que los sujetos procesales deben contar con la oportunidad de exponer argumentos en relación con las nuevas cargas impuestas y las reglas jurídicas que serán utilizadas para acceder o negar las pretensiones.

100. Así las cosas, para la Corte Constitucional se vulneran los derechos fundamentales de las partes cuando no se les permite exponer los argumentos para ajustarse a las nuevas reglas en aquellos casos en los que el criterio jurisprudencial que debe aplicar el juez para proferir la sentencia no existía al momento de formular la demanda, proponer el recurso de apelación contra la decisión de primer grado o, por lo menos, radicar los alegatos de conclusión.

101. En consecuencia, cuando el juez permite a las partes ajustarse a las nuevas cargas impuestas, se materializa el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva de la garantía del acceso a la administración de justicia. En esa circunstancia, el juez permite a los usuarios de la administración de justicia cumplir con las exigencias de la nueva interpretación judicial y, por ende, evita que sean sorprendidos por la autoridad judicial en la sentencia que ponga fin al proceso.

5.3.2. Breve reseña del criterio del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con el término de caducidad del medio de control de reparación directa en los casos de graves violaciones a los derechos humanos[51]

[50] La regla según la cual las partes en un proceso contencioso tienen derecho a actualizar los planteamientos de sus demandas para responder a un cambio de precedente se deriva de las Sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022, SU-167 de 2023, reiteradas recientemente en la Sentencia T-024 de 2024.

[51] Este acápite fue tomado de la Sentencia T-354 de 2023. Ver la Sentencia SU-312 de 2020. En esta oportunidad la Corte unificó su jurisprudencia en relación con la posibilidad de extender o no la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al análisis de la caducidad del medio de control de reparación directa cuando el daño imputable al Estado constituye alguna de dichas conductas. Ver también la Sentencia SU-167 de 2023.

102. El literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece que el cómputo de caducidad para acudir a la acción de reparación directa empieza a contar "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" y será de dos años, excepto para el caso de la reparación perseguida por el delito de desaparición forzada, caso en el cual se contará desde el momento en que la víctima aparece o se adopta un fallo definitivo en un proceso penal.

103. Sin embargo, antes de enero del año 2020, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado tenían criterios divergentes al interior de sus salas de decisión, en relación con la aplicación del término de caducidad del medio de control de reparación directa cuando se discuten asuntos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como es el caso de las ejecuciones extrajudiciales. Por un lado, en relación con el Consejo de Estado, la Subsección A de la Sección Tercera consideraba improcedente aplicar los argumentos jurídicos que justifican la imprescriptibilidad de la acción penal[52] al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, ya que, según su criterio, aquellas eran instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes[53].

104. La Subsección A del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa consideraba que se debía aplicar el instituto procesal de la caducidad en los términos de la ley procesal. En concreto, el término correspondiente empezaba a contar al día siguiente de la ocurrencia del hecho dañoso, con independencia del origen de este, ya que la caducidad y la prescripción son figuras diferentes[54].

105. Por su parte, las Subsecciones B[55] y C[56] de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideraban que el término de caducidad contemplado en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no se aplicaba si el hecho dañoso provenía de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio. Así, a juicio de esas subsecciones, en cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en materia de reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la imprescriptibilidad penal propia de dichas conductas debía extenderse a la pretensión de reparación directa.

---

[52] Idem.
[53] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera, Subsección A. No. 2014-00072-01 (el 13 de mayo de 2015).
[54] Ibid.
[55] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera Subsección B. No. 2014-01449-01 (del 30 de marzo de 2017). Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera Subsección B, No. 2016-02780-01. (del14 de septiembre de 2017).
[56] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera Subsección C. No. 2012-00537-01 (el 17 de septiembre de 2013), No. 2013-00035-01 (el 7 de septiembre de 2015), No. 2014-00069-01 (el 2 de mayo de 2016), No. 2016-00587-01 (el 5 de septiembre de 2016) y No. 2016-01722-01 (el 24 de octubre de 2016).

106. Con ocasión a dicha diferencia de criterios, el 29 de enero de 2020[57] la Sala Plena de la Sección Tercera del máximo tribunal contencioso administrativo unificó su jurisprudencia en el sentido de indicar que el medio de control de reparación directa está sujeto al término de caducidad, aun cuando el hecho generador del daño constituya un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra, a menos de que se trate de un caso de desaparición forzada. En ese sentido, esa corporación manifestó que el plazo de dos años para acudir al juez se computaba desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer la participación, por acción u omisión, del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle la responsabilidad patrimonial respectiva[58].

107. Por otro lado, tal y como se explicó en la Sentencia SU-312 de 2020, entre el 2014 y en el 2016 la Corte Constitucional se pronunció sobre la aplicación de la caducidad del medio de control de reparación directa en casos en los que se reclamó el reconocimiento de la responsabilidad estatal por delitos de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos. En primer lugar, en la Sentencia T-490 de 2014, la Sala Segunda de Revisión de este Tribunal negó una acción de tutela interpuesta con el fin de extender la imprescriptibilidad de la acción penal de delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa iniciado por la muerte de un familiar a manos de miembros del Ejército Nacional. En aquella ocasión, la sala de revisión consideró que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

> "(…) aun cuando el daño antijurídico que se pretenda reclamar por medio de la acción de reparación se dé como consecuencia de una grave violación a los derechos humanos o un crimen de lesa humanidad, el término de caducidad será el mismo al contemplado en la ley, pues la imprescriptibilidad de la acción penal derivada de crímenes de lesa humanidad y contra el derecho internacional humanitario no es extensiva en sus efectos a las acciones de carácter indemnizatorio"[59].

108. En segundo lugar, en la Sentencia T-352 de 2016[60], la Sala Cuarta de Revisión de esta Corte amparó los derechos fundamentales de los tutelantes,

---

[57] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020. No. 85001333300220140014401.

[58] En la sentencia de unificación se expuso: "[P]ara computar el plazo de caducidad no basta con la ocurrencia "*de la acción u omisión causante del* daño", pues, además, se debe determinar si el interesado advirtió o tuvo la posibilidad de saber que el Estado **participó en tales hechos** y que **le era imputable el daño**. De este modo, si un grupo familiar conoce la muerte de uno de sus miembros, pero **no cuenta con elementos para inferir que el Estado estuvo involucrado y era el llamado a responder patrimonialmente**, la caducidad no se cuenta desde la ocurrencia del hecho u omisión dañosa, sino desde que tuvo la posibilidad de advertir que la pretensión de reparación directa resultaba procedente para los fines previstos en el artículo 90 de la Constitución Política." (Cursiva y negrilla en el original).

[59] Sentencia T-490 de 2014.

[60] En aquella ocasión, la Corte Constitucional aplicó el criterio de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado según el cual "existe una norma superior e inderogable, reconocida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y refrendada en el contexto regional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dispone expresamente que el paso del tiempo no genera consecuencia negativa alguna para acudir a la jurisdicción a solicitar la reparación integral de los daños generados por tales actos inhumanos".

quienes solicitaron dejar sin efectos las decisiones de los jueces administrativos mediante las cuales se declaró la caducidad de los medios de reparación directa iniciados por el homicidio de sus familiares a manos de agentes del Estado. La no declaratoria de caducidad se presentó bajo el argumento según el cual al tratarse de hechos dañosos constitutivos de delitos de lesa humanidad no había lugar a aplicar dicho término de extinción, sino extender la imprescriptibilidad penal.

109. A raíz de las posturas expuestas, este Tribunal unificó su jurisprudencia en la mencionada Sentencia SU-312 de 2020, en el sentido de indicar que la interpretación dada al literal i) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 por el Consejo de Estado en la providencia del 29 de enero de 2020 resultaba razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional. La Corte Constitucional consideró que la explicación dada por el órgano de cierre en la materia aplicaba incluso en casos en los que el daño que se pretendía reparar fuera causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio. Esta Corporación encontró que no se vulneraban los derechos fundamentales de las personas, en la medida en que la caducidad solamente comenzaba a contarse desde el momento en que el interesado tuviera conocimiento del suceso y de su posible atribución a agentes del Estado[61]. Igualmente, la Corte consideró que el criterio unificado de la jurisdicción de lo contencioso administrativo tenía en cuenta las barreras en el acceso a la administración de justicia y planteaba la posibilidad de iniciar el cómputo de la caducidad una vez estas se superaban.

110. Posteriormente, la Corte profirió la Sentencia T-044 de 2022, en la que además de reiterar la regla de unificación establecida por el Consejo de Estado en la sentencia del 29 de enero de 2020, también señaló que el juez contencioso dentro del proceso de reparación directa debe permitir que los demandantes expongan las razones por las cuales no acudieron a la justicia durante el término de los dos años después de conocer el daño o de estar en posibilidad de hacerlo y de advertir la posibilidad de imputarle la responsabilidad patrimonial al Estado. Por las anteriores razones, en esa decisión se ampararon los derechos fundamentales de los actores, en tanto luego de la sentencia de unificación, estando en curso el proceso, no se les permitió ajustarse a la nueva carga procesal, con lo cual se desconoció el precedente y también se incurrió en un defecto procedimental absoluto.

[61] En ese sentido, la Corte señaló lo siguiente: "[E]ste Tribunal observa que en la jurisprudencia contencioso administrativa, de conformidad con el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha señalado que el término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa sólo inicia a contabilizarse: (i) desde el momento en el cual los interesados tienen conocimiento de que el daño es imputable al Estado, y (ii) siempre que se encuentren materialmente en posibilidad de acudir al aparato judicial para interponer la demanda correspondiente[61]. || En esta oportunidad, a fin de unificar la jurisprudencia, esta Corporación estima que dicho entendimiento del término de caducidad del medio de control de reparación directa es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio."

111. Luego, en la Sentencia T-210 de 2022, la Corte reiteró la regla de unificación en torno a la caducidad de delitos de lesa humanidad acogida por el Consejo de Estado y por este Tribunal. En dicha decisión la sala de revisión reiteró el deber que en estos casos tiene el juez de permitirles a las partes exponer las razones por las cuales no presentaron la demanda de reparación directa de acuerdo con el término dispuesto en el literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 que fue la regla acogida por el Consejo de Estado en la sentencia del 29 de enero de 2020. En ese caso la Corte no amparó los derechos fundamentales invocados por cuanto verificó que la parte actora tuvo la posibilidad de expresar sus argumentos respecto del conteo de caducidad conforme a la decisión de unificación del Consejo de Estado.

112. Con posterioridad, en el año 2023, la Sala Plena de la Corte profirió la Sentencia SU-167 de 2023 en la que recogió las reglas aplicables a los casos en los que se debate la responsabilidad del Estado por los daños constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, así:

> "(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".

113. En esa decisión, la Corte encontró que la autoridad judicial incurrió en un defecto fáctico porque no valoró todas las pruebas que le hubieran permitido definir si existieron situaciones que les impidieron materialmente a los demandantes ejercer oportunamente el derecho de acción. Particularmente, en ese caso la Sala Plena observó que algunos miembros del Ejército Nacional habían realizado maniobras para ocultar los hechos en los que estos acabaron con la vida de una persona haciéndola pasar como una muerte en combate. Adicionalmente, la Sala concluyó que la autoridad judicial demandada incurrió en un defecto procedimental absoluto, en tanto no adecuó el proceso para que los demandantes actualizaran sus planteamientos y así hacer frente a las reglas de unificación previstas por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

114. En ese mismo año, la Corte profirió la Sentencia T-354 de 2023 en la que nuevamente reiteró la jurisprudencia de esta Corporación sobre la caducidad de las demandas de reparación directa en las que se persigue la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado en casos de graves violaciones de derechos humanos y una vez más respaldó la interpretación del

Consejo de Estado. Aunque en esa decisión la Corte no amparó los derechos fundamentales invocados, sí hizo importantes reflexiones en torno al deber del juez de determinar con claridad el momento a partir del cual los demandantes están en capacidad material de imputarle el daño al Estado. Concretamente, en esa decisión la Corte señaló:

> "un asunto es tener la convicción según la cual su familiar fue víctima de una ejecución extrajudicial y, por tanto, alegarlo de esta manera para que sea investigado por la justicia penal, y otro distinto es, poder probar dicha afirmación.
>
> (...)
>
> Exigirles a las víctimas que interpongan la acción de reparación directa sin contar con los elementos probatorios mínimos y necesarios para fundamentar la imputación al Estado, puede significar un sacrificio grave de los derechos a la justicia y a la reparación integral. En consecuencia, para la Sala es claro que la regla de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado a la que se hizo referencia en párrafos anteriores implica no solo el conocimiento del hecho, sino la posibilidad de probar los fundamentos fácticos de la demanda".

115. Finalmente, la Sentencia T-024 de 2024 reiteró la jurisprudencia y enfatizó en la necesidad de que, con ocasión de la variación del precedente aplicable, se les permita a los demandantes que en el curso del proceso cuenten con la posibilidad de pronunciarse respecto de las reglas contenidas en la sentencia del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado. Ello con el propósito de permitirles explicar por qué consideran que su caso puede enmarcarse dentro de los estándares o reglas actualmente aplicables y así proteger su derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Con fundamento en lo anterior, en uno de los expedientes acumulados, la Corte encontró configurado un defecto procedimental absoluto en la medida en que a las partes no se les permitió esa posibilidad durante el proceso.

5.3.3. Resolución del segundo y tercer problema jurídico

116. Las demandantes consideraron que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en desconocimiento del precedente judicial. A su juicio, la configuración del defecto se dio por dos vías. La primera consistió en que las autoridades judiciales accionadas no aplicaron el precedente vigente al momento de la interposición de la demanda, según el cual en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad no hay lugar a efectuar el conteo de caducidad. En línea con ello, sostuvieron que la sentencia de unificación del Consejo de Estado opera hacia futuro, por lo que las reglas establecidas en ella respecto del cómputo de caducidad no pueden ser aplicadas a demandas presentadas con anterioridad a la fecha de expedición. La segunda ocurrió cuando, en cualquier caso, se dejaron de aplicar las reglas contenidas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, conforme a las cuales (i) el término de caducidad debería empezar a contar desde que los demandantes

conocieron el daño y tuvieron posibilidad de imputárselo al Estado y (ii) se debía tener en cuenta la imposibilidad material de acceso a la administración de justicia para efectuar el conteo de caducidad.

117. Respecto de lo primero, corresponde a la Sala señalar que en este caso tanto el juzgado como el tribunal aplicaron el precedente vigente al momento de expedición del fallo. Si bien entre el 2013 y el 2016 la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió algunas decisiones en el sentido indicado por las tutelantes[62], lo cierto es que en el mismo periodo de tiempo la Subsección A[63] de la Sección Tercera sostuvo que en este tipo de demandas se debían aplicar los criterios generales de caducidad dispuestos en la normatividad procesal. Fue precisamente debido a la disparidad de criterios al interior de las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que dicha corporación profirió la Sentencia del 29 de enero de 2020 en los siguientes términos:

> "PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable 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 ley"[64].

118. Como se expuso en el acápite 5.2.1. de esta decisión, las autoridades judiciales accionadas deben aplicar el precedente de unificación vigente al momento de proferir el correspondiente fallo, es decir que las reglas jurisprudenciales tienen efectos inmediatos. Así, en la Sentencia SU-406 de 2016, la Corte Constitucional indicó que "la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical".

---

[62] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera Subsección C, No. 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092) (el 17 de septiembre de 2013), No. 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671) (el 7 de septiembre de 2015).

[63] En relación con los casos en que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de reparación en esta clase de asuntos se pueden consultar las siguientes decisiones: Auto del 13 de mayo de 2015, radicado 18001233300020140007201; Auto del 10 de febrero de 2016, radicado 20001233100020060034601; Auto del 7 de diciembre de 2016, radicado 47001233300320140032601.

[64] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020. No. 85001333300220140014401.

119. En esa misma línea, el Consejo de Estado explicó que el precedente es de aplicación inmediata y cubre incluso aquellos casos que están pendientes de pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales[65].

120. Además, en relación con la decisión de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, esta Corporación en la Sentencia SU-312 de 2020 indicó que, ante el silencio en el que incurrió el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo, "el fallo de unificación tiene efectos retrospectivos", esto es, "que la providencia aplica […] a los casos que se encontraban en curso". Con fundamento en dicho argumento, la providencia de primera instancia del 31 de marzo de 2022 (alegada como desconocida) fue revocada por el juez constitucional que resolvió la impugnación[66]. La misma precisión se hizo en las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022, SU-167 de 2023, T-454 de 2023 y T-024 de 2024, en las que se concluyó que las autoridades judiciales demandadas debían aplicar las reglas de unificación dispuestas por el Consejo de Estado en la sentencia del 29 de enero de 2020.

121. Por lo anterior la Sala considera que las decisiones del Juzgado Primero Administrativo de Valledupar y del Tribunal Administrativo del Cesar no desconocieron el precedente respecto de la caducidad de las demandas de reparación directa en las que se persigue la responsabilidad del Estado por graves violaciones de derechos humanos. Por el contrario, se advierte que en sus decisiones ambas referenciaron y aplicaron las reglas contenidas en la sentencia del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado, según las cuales sí opera la caducidad del medio de control de reparación directa en los casos de graves violaciones de derechos humanos.

122. Respecto de la segunda vía por la cual, a juicio de las demandantes, se desconoció el precedente, la Corte también ha de declarar que no se configuró. En su tutela las demandantes afirmaron que, incluso aceptando que la sentencia del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado era precedente para su caso, esta se aplicó indebidamente por cuanto las autoridades judiciales no tuvieron en cuenta que el término de caducidad debía empezar a contar desde que ellas conocieron el daño y tuvieron posibilidad de imputárselo al Estado, y tampoco tuvieron en cuenta las circunstancias que les imposibilitaron materialmente acceder a la administración de justicia.

123. La Sala no comparte las afirmaciones de las tutelantes, ya que ambas autoridades aplicaron las reglas contenidas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado. Respecto de la primera regla, conforme a la cual el término de dos años para acudir a la jurisdicción empezará a correr a partir del día

[65] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera, No. 08001-23-33-000-2013-00044-01 (el 25 de septiembre de 2013).
[66] La segunda instancia le correspondió a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, autoridad judicial que en Sentencia del 29 de julio de 2022 revocó la decisión impugnada y negó la configuración del desconocimiento del precedente alegado.

siguiente en que las víctimas conocieron el daño y estuvieron en posibilidad de imputárselo al Estado, la Sala encuentra que tanto el Tribunal como el Juzgado aplicaron esa regla al caso concreto. Así, concluyeron que el daño se conoció desde el momento en que la señora *Adriana* declaró dentro del proceso penal sobre los hechos en los que resultó muerto su hijo y que en ese momento también conocía de la participación del Ejército Nacional. Al respecto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, concluyó:

> "De esta manera advierte el Despacho que los demandantes desde el mismo momento en que la accionante rindió la declaración, tenían pleno conocimiento que el homicidio de *Antonio*, había sido cometido por personal del Ejército Nacional, pues si bien, la victima había desaparecido desde el 12 de mayo de 2007, y ese mismo día se produjo su deceso, lo cierto es, que después de revisar el proceso penal, solo hasta el 26 de enero de 2009 se tiene la certeza de que la señora *Adriana*, tenía conocimiento de que su hijo había fallecido como consecuencia de unos hechos en los que participó el Ejercito Nacional.
>
> (…)
>
> De acuerdo a la disposición antes citada los demandantes debieron intentar la acción a más tardar el 27 de enero de 2011, por ser éste el límite del vencimiento del plazo de dos años contados a partir de la fecha en la que los demandantes contaban con los elementos de juicio para deducir que el Ejército Nacional le había causado la muerte al señor *Antonio*, y que lo hicieron sin que existiera ningún tipo de justificación para este actuar, lo que desde aquella época podían probar, pues según lo relatado en la demanda se trataba de una persona que padecía deficiencia mental, trastorno de aprendizaje, disminución de audición, lenguaje dificultoso, hipotonía muscular y deficiencia corporal por secuelas de meningitis, además que se trataba de una persona dedicada al reciclaje y no pertenecía a ningún grupo al margen de la ley.
>
> En este punto es necesario resaltar que este Despacho acoge lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación de fecha 29 de enero de 2020, Rad. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033), C.P MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, concretamente en lo relacionado a la manera en la que se debe computar el plazo para efectos de determinar si se presenta el fenómeno de caducidad en el medio de control de reparación directa, con fundamento en el conocimiento del hecho dañoso"[67].

124. Adicionalmente, el juzgado señaló que no era de recibo el argumento según el cual, los demandantes en el proceso de reparación directa no tenían certeza sobre la participación del Estado en el daño causado, ya que desde el momento en que la señora *Adriana* rindió la declaración, ella tenía posibilidad de probar que la muerte de su familiar se hizo sin ninguna justificación.

125. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Cesar, en la sentencia del 27 de julio de 2023 sostuvo que:

[67] Expediente digital, archivo "0000-0000 10 Sentencia 28 oct 20 RD N.pdf", página 14.

> "De tal modo, que según lo muestra las documentales allegadas al proceso, al menos para esta fecha en la que la madre de la víctima demandante rindió la anterior declaración, los demandantes ya advertían que la Nación- Ministerio de Defensa-Ejército Nacional-, podía responsabilizarse por los hechos victimizantes padecidos, más aún cuando, en los supuestos fácticos narrados en la demanda se anota reiteradamente que la víctima 'era un joven que [tenía discapacidad intelectual] y movimientos coreotetosicos, condiciones que le impedían funciones como correr, desarrollar marcha regular e incluso usar cualquier tipo de armamento', afirmaciones que se dirigen a desvirtuar la tesis del Ejército de haber sido dado de baja en un enfrentamiento armado con una de sus tropas, y les hacía presumir que, la muerte de *Antonio*, solo fue para mostrar resultados eficientes, causando los daños alegados a víctimas indefensas, por la vulneración a las facultades constitucionales de todo ciudadano.
>
> En este orden de ideas, […] después de revisar el proceso penal, se evidencia que, solo hasta el 26 de enero de 2009 es que la señora *Adriana*, obtiene el conocimiento de que el Estado a través del Ejército Nacional podría estar involucrado en la muerte de su familiar, pues así se relata en la demanda, y se corrobora con las denuncias efectuadas por la propia demandante y las declaraciones rendidas en el desarrollo de la causa penal, en las que con claridad se denota el convencimiento que tenía de que su hijo fue asesinado sin ninguna justificación, pero presentado como muerte en combate, lo que demuestra un caso de Falso Positivo"[68].

126. Como se ve, las dos autoridades judiciales en sus decisiones hicieron uso de la regla establecida por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 según la cual en los casos de delitos de lesa humanidad aplica el término para demandar establecido por el legislador. Según esa regla, los dos años se empezarán a contabilizar desde que "los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial"[69]. La Sala llega a la anterior conclusión, sin perjuicio del análisis que corresponde adelantar por la posible configuración de un defecto fáctico, en el que habrá de estudiarse si los jueces de instancia valoraron debidamente las pruebas a partir de las cuales era posible determinar la fecha inicial del cómputo de caducidad.

127. Respecto de la segunda regla, según la cual el término de caducidad no opera cuando existen situaciones que impiden materialmente el derecho de acción, y solo una vez estas se superen, empieza a correr el plazo de ley, la Sala considera que las autoridades judiciales accionadas sí la aplicaron para resolver la demanda de las actoras. En efecto, tanto el juzgado como el tribunal tuvieron en cuenta la regla de imposibilidad material de acceso a la administración de justicia para efectuar el conteo de caducidad. Sin embargo, ninguna de ellas consideró que esas situaciones hubiesen existido en el caso de las demandantes.

[68] Expediente digital, archivo "007_SENTENCIADESEGUNDAINSTANCIA.pdf", página 15.
[69] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020. No. 85001333300220140014401.

128. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar señaló que no compartía lo argumentado por los demandantes en el proceso de reparación directa acerca de que su derecho de libre ejercicio de acción se obstaculizó por cuanto solo hasta el 13 de febrero de 2019 la Fiscalía 85 Especializada de DIH admitió la demanda de parte civil de la señora *Adriana*. Al respecto, la autoridad judicial explicó que el proceso penal es independiente del proceso de reparación directa, de manera que este último no está condicionado al primero. En este sentido, el juez expuso que la mora de la Fiscalía en tramitar y enviar pruebas no tenía la entidad suficiente para impedir el acceso a la administración de justicia en tiempo.

129. A su vez, el Tribunal Administrativo del Cesar aportó las mismas razones expuestas por el juez de primera instancia respecto de la imposibilidad que alegaron las partes de acudir a la administración de justicia. Así lo sostuvo en la sentencia:

> "En este punto quiere la Sala resaltar que aun cuando en los argumentos de reproche la parte demandante […] indica que se presentaron circunstancias especiales, que les impidió haber ejercido la acción judicial en aquella oportunidad, y que faculta a la jurisdicción a inaplicar el término de caducidad, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, tales situaciones, como las de la demora de la Fiscalía General de la Nación para admitir la demanda de parte civil, así como en la tramitación y remisión de una serie de pruebas solicitadas, no pueden tenerse como obstáculos al libre ejercicio del derecho de acción, pues en realidad no constituyen razones o causales que imposibiliten la presentación de la demanda de reparación directa dentro de la oportunidad correspondiente (…)"[70].

130. En conclusión, la Sala considera que las tutelantes no tienen razón en cuanto a que las autoridades judiciales no aplicaron el precedente contenido en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado. Por el contrario, se advierte que respecto de las dos reglas que las demandantes consideran desconocidas, las autoridades judiciales explicaron las razones por las cuales estas sí fueron tenidas en cuenta, solo que con un resultado desfavorable a sus pretensiones.

131. Por las razones expuestas, la Sala negará el cargo por desconocimiento del precedente.

5.4. Planteamiento y resolución del cuarto problema jurídico

132. ¿Incurrieron las autoridades judiciales accionadas en defecto fáctico por valoración irrazonable de (i) la declaración del 26 de enero de 2009 a partir de la cual concluyeron que desde ese momento las demandantes contaban con los elementos suficientes para acreditar la responsabilidad del Estado y (ii) de las actuaciones de la parte demandante en el proceso penal que demostraban que

[70] Expediente digital, archivo "007_SENTENCIADESEGUNDAINSTANCIA.pdf", página 15.

solo hasta el 25 de marzo de 2016 tuvieron la certeza de la ocurrencia del daño y de la posibilidad de imputárselo al Estado y que hasta esa fecha estuvieron en imposibilidad material de acceder a la administración de justicia?

133. Las señoras *Adriana* y *Ligia* manifestaron que el juzgado y el tribunal demandados vulneraron sus derechos fundamentales debido a que dentro del proceso de reparación directa adelantado por la muerte de su familiar concluyeron que ellas tuvieron conocimiento del hecho cuando la señora *Adriana* rindió declaración el 26 de enero de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación. A juicio de las tutelantes, en este caso no se tuvo en cuenta que solo hasta el 25 de marzo de 2016 la señora *Adriana*, por intermedio de su representante en el proceso penal, pudo acceder al expediente en el que obraba la investigación penal adelantada por la muerte de su hijo y que solo a partir de ese momento contaron con los elementos de convicción necesarios para acreditar que el daño le era imputable al Estado. Adicionalmente, los demandantes en el proceso de reparación directa alegaron que debido a las actuaciones dilatorias y poco ágiles de la fiscalía que adelantaba la investigación, estaban en imposibilidad de acceder a la administración de justicia.

134. Tanto el juez de primera como de segunda instancia del proceso de reparación directa coincidieron en que la declaración rendida por la madre de la víctima el 26 de enero de 2009 demostraba que ella conocía que su hijo fue ejecutado extrajudicialmente por el Ejército Nacional. En consecuencia, para los jueces de instancia el término de caducidad de 2 años debía contarse a partir de ese momento, en aplicación de la subregla establecida en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020.

135. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar señalaron que el 26 de enero de 2009 las demandantes adquirieron la certeza de que la víctima había muerto en una ejecución extrajudicial. Ambas instancias citaron la declaración en la que la señora *Adriana* afirmó que reconoció por fotografías que su hijo era el NN que supuestamente había muerto en combate. En esta declaración la madre de la víctima señaló que su hijo no pertenecía a ningún grupo armado al margen de la ley, que era una persona que estaba en situación de discapacidad y que no le hacía daño a nadie. Finalmente, en esa declaración la señora *Adriana* afirmó que la única explicación para los hechos en los que resultó muerto su hijo es que se lo hubiesen llevado "con engañitas"[71].

136. Para las autoridades judiciales accionadas, esta declaración demuestra que los demandantes en el proceso de reparación directa podían advertir que su familiar había sido víctima de una ejecución extrajudicial, pues se trataba de una persona en situación de discapacidad que tenía dificultades en su movilidad,

[71] Expediente digital, archivo "Radicado 6707 cuaderno original 4 primera parte.pdf", página107.

lo que incluso podría descartar que pudiera utilizar armamento y participar en un combate.

137. Si bien en la mencionada declaración[72] la señora *Adriana* reconoció que quien había muerto era su hijo, que él era una persona que no le hacía mal a nadie y que además era una persona en situación de discapacidad intelectual, de lo que dedujo que los miembros del Ejército Nacional lo engañaron y luego lo mataron, lo cierto es que, para la Sala, de ese hecho no se desprende que materialmente las demandantes podían probar su teoría del caso.

138. En efecto, el juzgado y el tribunal accionados no tuvieron en cuenta que la regla de unificación expuesta en la sentencia del 29 de enero de 2020 implicaba, no solamente que los afectados conocieran o debieran conocer la participación por acción u omisión del Estado, sino que, además, era necesario que tuvieran la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. En otras palabras, un asunto es tener la convicción según la cual su familiar fue víctima de una ejecución extrajudicial y, por tanto, alegarlo de esta manera para que sea investigado por la justicia penal, y otro distinto es poder probar dicha afirmación[73].

139. Tanto el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar como el Tribunal Administrativo del Cesar fundamentaron su decisión precisamente en el conocimiento del hecho por parte de las demandantes, es decir, para las autoridades judiciales accionadas era suficiente que la parte conociera de la muerte de su familiar y manifestara que la misma fue consecuencia del actuar de los miembros del Ejército Nacional, a fin de que se le imputara responsabilidad al Estado por dicho hecho. Sin embargo, las autoridades accionadas desconocieron que, para acreditar los elementos de la responsabilidad del Estado, no es suficiente que los demandantes afirmen fehacientemente que la víctima murió a manos de militares (ya que tenía la convicción de que así ocurrió), sino que además tenga los elementos de juicio suficientes que le permitan acreditar su dicho en un proceso ante el juez.

140. Exigirles a las víctimas que interpongan la acción de reparación directa sin contar con los elementos probatorios mínimos y necesarios para fundamentar la imputación al Estado puede significar un sacrificio grave de los derechos a la justicia y a la reparación integral. En consecuencia, para la Sala es claro que la regla de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado a la que se hizo referencia en párrafos anteriores implica no solo el conocimiento del hecho, sino la posibilidad de probar los fundamentos fácticos de la demanda.

[72] Expediente digital, archivo “Radicado 6707 cuaderno original 4 primera parte.pdf”, páginas 106 a 108.
[73] Esta misma regla, como se señaló en el considerando 115, fue usada en la sentencia T-354 de 2023.

141. En este caso la parte demandante desde el momento de la muerte de su familiar a manos del Ejército Nacional tenía la convicción de que no se trató de una muerte en combate y justamente así lo reconoció la señora *Adriana* en su declaración del 26 de enero de 2009. Sin embargo, para ese momento las accionantes no tenían acceso a los documentos que les permitirían confirmar y probar este hecho. La convicción acerca de que la muerte de su familiar se trató de una ejecución extrajudicial solo la pudieron probar y confirmar una vez tuvieron acceso al expediente que contenía el proceso penal. Ello ocurrió, según las demandantes, cuando se presentó por segunda vez la demanda de constitución de parte civil ante la Fiscalía 63 Especializada de Derechos Humanos y DIH, que fue el momento en el cual el apoderado de la señora *Adriana* en el proceso penal pudo acceder al expediente.

142. Con el acceso al expediente los demandantes en el proceso de reparación directa pudieron conocer toda la documentación de la misión táctica en la que resultó muerto el señor *Antonio*[74]. Concretamente pudieron tener acceso al informe de munición gastada y al tiempo en que supuestamente duró el combate, así como al número de vainillas gastadas por la víctima. También pudieron conocer el informe de la trayectoria de disparos y posición de víctimas[75], un informe de policía judicial que da cuenta de 10 investigaciones por homicidios agravados u homicidios en persona protegida ocurridos para la época de la muerte del citado señor, adelantadas en contra del Batallón de Artillería No. 10 de Santa Barbara[76], así como el oficio mediante el cual la justicia ordinaria en cabeza de la Fiscalía 63 Especializada de Barranquilla reclamó la competencia para conocer del delito[77].

143. De hecho, en su demanda de reparación directa, las accionantes hicieron uso de algunos de estos materiales probatorios para argumentar la falla del servicio. Al respecto, usaron el informe de brigada para exponer las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos e igualmente hicieron mención del oficio en el que la Fiscalía reclamaba la jurisdicción para adelantar la investigación por la muerte del señor *Antonio*, en el cual se planteaban dudas respecto de las condiciones en las que ocurrió la muerte de este último[78].

144. Así, para la Sala la declaración rendida por la madre de la víctima el 26 de enero de 2009 no tiene la capacidad para acreditar que los demandantes del medio de control de reparación directa estaban en la posibilidad de probar una ejecución extrajudicial. Por el contrario, de esta declaración se desprende la

[74] Entre esa documentación están las fotografías tomadas al momento de los hechos, fotografías del material incautado, el acta de levantamiento del cadáver, el protocolo de necropsia, los formatos INSITOP, el informe de patrullaje, los anexos de inteligencia previos a la misión, el informe de munición gastada y las declaraciones rendidas por todos los militares presentes (expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Original 1.pdf", páginas 10 a 61).
[75] Expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Original 2.pdf", páginas 8 a 11.
[76] Expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Original 2.pdf", páginas 82 a 84.
[77] Expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Original 1.pdf", páginas 120 a 132.
[78] Ver, expediente digital, archivo "0000000001.pdf".

convicción de que la víctima no había muerto en combate y la necesidad de que se iniciaran las investigaciones correspondientes para conocer cómo ocurrió este hecho.

145. Adicionalmente, ni el juzgado ni el tribunal demandados explicaron razonablemente por qué el hecho de presentar una declaración en la que la madre de la víctima afirmó que su hijo era una buena persona, y que había muerto supuestamente en un combate con el Ejército Nacional, le permitía a la parte actora conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

146. Justamente, la aplicación de la segunda subregla de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 le impone la obligación al juez natural de valorar en conjunto las pruebas para advertir el momento a partir del cual se cuenta la caducidad. La procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto. En concreto, el punto de inicio de la caducidad no será el mismo para todos los casos y mucho menos puede ser definido en abstracto. Por el contrario, este aspecto debe desprenderse con claridad de las pruebas que obren en el expediente. En efecto, como lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado, "mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible"[79].

147. En el caso concreto, se presentó una irregularidad en la valoración probatoria por cuanto, contrario a lo expuesto en el párrafo anterior, la autoridad judicial únicamente demostró que la madre de la víctima rindió una declaración dentro de una investigación penal para señalar que su hijo murió a manos del Ejército Nacional y que era una buena persona. Esta cuestión por sí sola no permite inferir la posibilidad de imputarle responsabilidad al Estado por la muerte del señor *Antonio*, menos aún por la configuración de una ejecución extrajudicial.

148. Por otra parte, el juez de segunda instancia no tuvo en cuenta el argumento expuesto en la apelación según el cual solo hasta el 25 de marzo de 2016 el apoderado de la señora *Adriana* pudo tener acceso al expediente penal, luego de que presentara nuevamente la demanda de constitución de parte civil.

[79] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. No. 2014-00144-01 (el 29 de enero de 2020). En el mismo sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. No. 15.785), (el 2 de marzo de 2006)) y las Sentencia de la Corte Constitucional SU-312 del 2020 en la que se citó la decisión T-334 de 2018 y se explicó que en este último fallo, esta Corporación recordó que en "la jurisprudencia del Consejo de Estado, en aplicación del principio in dubio pro damnato ha señalado que el término de caducidad debe contarse no solo a partir del momento en que ocurre el daño, sino desde cuando el afectado lo conoce o este se manifiesta (criterio de cognoscibilidad), en razón a que no siempre la consolidación del perjuicio coincide con su ocurrencia, caso en el cual, se morigera la regla de caducidad".

Como se evidenció líneas arriba, solo hasta el momento en que los demandantes en el proceso de reparación directa pudieron tener acceso al expediente y a las pruebas que, a su juicio, demostraban que el señor *Antonio* fue ejecutado extrajudicialmente, es que podía empezar a contar el fenómeno de caducidad. Cabe aclarar que esta afirmación de los demandantes respecto del acceso al expediente no fue controvertida por el Ejército Nacional ni respondida por el Tribunal Administrativo del Cesar en la sentencia.

149. Sobre este punto el Tribunal únicamente señaló que esto no constituía un impedimento material para ejercer el medio de control de reparación directa, en los términos expuestos por la sentencia del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Si bien la Sala comparte este argumento, por cuanto no tener las pruebas para probar una situación no es, en principio, un argumento válido para sostener que existe una imposibilidad material de acceso a la justicia, lo cuestionable es que la autoridad accionada no analizara si esta situación impedía a las demandantes probar y confirmar su convicción según la cual el señor *Antonio* había sido ejecutado extrajudicialmente.

150. Así, este caso no se enmarca dentro de la regla del Consejo de Estado según la cual el cómputo de caducidad no puede empezar a correr "cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción", pues en este caso la imposibilidad de acceso al expediente no impidió que acudieran ante el juez sino que en realidad lo que no permitió fue que las afectadas advirtieran la posibilidad de imputarle responsabilidad al Estado por los hechos en los que ocurrió la muerte de su familiar. Como lo reconoció la Sección Tercera del Consejo de Estado "en materia de reparación directa el término de caducidad no corre hasta tanto se cuente con elementos para deducir la participación del Estado en los hechos y se advierta la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial"[80].

151. Dicho esto, lo cierto es que de las pruebas obrantes en el expediente y de la valoración conjunta de todos los elementos ya descritos, no se advierte que con anterioridad al 25 de marzo de 2016 (fecha en que las demandantes aseguran que pudieron conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la muerte de su familiar) se pueda iniciar el cómputo de caducidad. Por esa razón, habrá de concluirse que es esta y no otra fecha aquella a partir de la cual deberá empezar a computarse el término de caducidad.

152. Al respecto se debe resaltar que una de las posibilidades para efectuar el conteo de caducidad sería iniciar su cómputo el 13 de septiembre de 2012, por cuanto en esa fecha el apoderado de la señora *Adriana* en el proceso penal presentó la demanda de parte civil[81]. En esta demanda el apoderado argumentó

[80] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. No. 85001333300220140014401 (el 29 de enero de 2020).
[81] Expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Parte Civil.pdf".

que la muerte del señor *Antonio* se reportó en combate, que se usaron 500 cartuchos, que en el acta de inspección del cadáver aparece que la muerte fue por proyectil de calibre 9 mm. A partir de ello podría concluirse que los demandantes contaban con los elementos de juicio para demostrar que el señor *Antonio* había sido ejecutado extrajudicialmente. Sin embargo, la Sala no puede llegar a esa conclusión por dos razones. La primera, porque no está probado que para esa fecha las demandantes en el proceso de reparación directa tuvieran acceso al expediente. La segunda por cuanto la información contenida en la demanda de parte civil respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la muerte no es veraz y presenta contradicciones con lo realmente probado en el proceso[82]. Esto, a juicio de la Sala, confirma que para el año 2012 las demandantes no estaban en posibilidad de demostrar su tesis en cuanto a la responsabilidad del Estado, porque al no poder acceder al expediente, contaban con información inexacta e incompleta que no les permitía tener la certeza de las circunstancias en las que ocurrió la muerte de su familiar, lo que además les impedía sustentar probatoriamente la falla del servicio alegada en el proceso de reparación directa.

153. Una vez fijado el extremo inicial del cómputo de caducidad, esto es, el 25 de marzo de 2016, pasa la Sala a establecer si esa fecha resulta determinante para efectos de la declaratoria de caducidad, ya que solo en ese caso se configuraría el defecto fáctico alegado en la acción de tutela. Al revisar el expediente se evidencia que la conciliación prejudicial fue presentada en la Procuraduría General de la Nación el 25 de enero de 2018[83] y la audiencia fallida se celebró el 7 de marzo del mismo año[84], por lo que durante ese tiempo el término de caducidad estuvo suspendido[85]. Posteriormente, el 25 de marzo de 2018, se presentó el medio de control de reparación directa. Así, se advierte que la demanda fue presentada en tiempo y que la indebida valoración probatoria realizada por los jueces de instancia tenía la entidad suficiente para modificar la decisión adoptada el 27 de julio de 2023 por el Tribunal Administrativo del Cesar[86].

154. Por lo anterior, la Sala encuentra configurado el defecto fáctico por indebida valoración probatoria y amparará el derecho al debido proceso de las

[82] En efecto, de la revisión del expediente se extrae que las municiones gastadas fueron 180 más una granada (expediente digital, archivo "Radicado 0002 Cuaderno Original 1.pdf", página 50), y que el acta de inspección al cadáver no contiene información acerca del tipo de arma usada para el homicidio del señor *Antonio* (expediente digital, archivo "00000000001.pdf", páginas 99 y 100).
[83] Expediente digital, archivo "00000000001.pdf", páginas 33.
[84] Expediente digital, archivo "00000000001.pdf", páginas 34 y 35.
[85] Artículo 21 de la Ley 640 de 2001: "Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".
[86] El defecto probatorio exige no solamente que se configure el error en la valoración probatoria, sino que este tenga una incidencia en la decisión. Ver sentencia SU-167 de 2023.

demandantes. En consecuencia, ordenará al Tribunal Administrativo del Cesar, adoptar una nueva decisión en la que la valoración probatoria se ajuste a lo decidido por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, de conformidad con lo expuesto en los considerandos 137 a 153 de esta providencia.

5.5. Planteamiento y resolución del quinto problema jurídico

155. ¿Incurrieron las autoridades judiciales demandadas en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto al aplicar la norma que regula la caducidad del medio de control de reparación directa y con ello afectar la efectividad de los derechos reclamados?

156. Según las tutelantes, tanto el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar como el Tribunal Administrativo del Cesar aplicaron la caducidad del medio de control de forma inflexible y con ello sacrificaron la efectividad de sus derechos.

157. Para la Sala, las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en el defecto alegado. La caducidad es una figura de orden público que es irrenunciable y que debe ser declarada de oficio por el juez. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha dicho que:

> "[l]a caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia"[87].

158. Bajo ese supuesto, no es optativo del juez declarar la caducidad de la acción. Por el contrario, es su deber rechazar la acción o declarar la caducidad una vez la encuentre acreditada y, adicionalmente, cuando es presentada como una excepción deberá ser resuelta en la sentencia[88]. La caducidad del medio de reparación directa se encuentra contemplada en el literal i) del artículo 164 del CPACA. Específicamente para el caso de los delitos de lesa humanidad, el

[87] Sentencia C-833 de 2001. Ver, en el mismo sentido, sentencia T-301 de 2019.

[88] "Artículo 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.
En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*. (...)"

Consejo de Estado, como órgano de cierre en lo contencioso administrativo, señaló que dicha norma es aplicable, con las reglas ya explicadas y que están contenidas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

159. En este caso se advierte que, al margen de la configuración del defecto fáctico que se encontró acreditado en esta providencia, no se verifica un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. En efecto, el Ejército Nacional desde la contestación de la demanda y durante todo el proceso alegó la configuración de la excepción de caducidad. Así, aunque el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar en la audiencia inicial decidió no decretar la excepción por la postura de algunas secciones del Consejo de Estado respecto de la no caducidad de los delitos de lesa humanidad, sí estaba en obligación, antes de proferir sentencia, de verificar si la demanda había sido presentada en tiempo de acuerdo con las reglas aplicables en ese momento. Ello no solo por cuanto el Ejército Nacional lo alegó, sino también porque, como se dijo, el juez contencioso deberá declarar de oficio la caducidad cuando la encuentre acreditada.

160. Adicionalmente, no se evidencia que el juez hubiera debido tener alguna consideración especial a efectos de valorar la caducidad por la situación de las demandantes. Si bien se trata de personas en situación de desplazamiento forzado, ellas no argumentaron que por esa razón les fuera difícil acudir en tiempo a la administración de justicia. Su argumento respecto de esta condición especial iba dirigido a demostrar que en un principio -entre los años 2011 y 2012[89]- les fue difícil tener acceso al proceso penal. De hecho, no se evidencia que no haber acudido antes a la jurisdicción contenciosa se debiera a una imposibilidad derivada de su situación de desplazamiento sino, como se dijo, a la falta de elementos de juicio para poder imputarle el daño al Estado.

161. En suma, para la Sala las autoridades judiciales demandadas no actuaron con un apego exagerado a las formas procesales, en este caso, a la norma que establece la caducidad del medio de control de reparación directa, pues se trata de una institución de orden público que debe ser declarada siempre que el juez la encuentre probada. Ello, se insiste, sin perjuicio del defecto fáctico que se configuró en los términos ya expuestos.

162. Por lo anterior, la Sala no declarará la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto respecto de las decisiones del 28 de octubre de 2020 y del 27 de julio de 2023 proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar y por el Tribunal Administrativo del Cesar, respectivamente.

6. Órdenes a proferir

[89] Expediente digital, archivo “0000-00000 01.pdf”, página 9.

163. La Sala revocará la sentencia del 28 de noviembre de 2023 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que confirmó la decisión del 28 de septiembre de 2023 proferida por la Sección Quinta de la misma corporación que negó las pretensiones de las accionantes y, en su lugar, amparará el derecho al debido proceso de las señoras *Adriana* y *Ligia* por los motivos expuestos en esta sentencia.

164. En consecuencia, la Sala Primera de Revisión dejará sin efectos el fallo del 27 de julio de 2023 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar y le ordenará proferir una nueva decisión de segunda instancia en la que se acojan las consideraciones expuestas en esta providencia, especialmente en los fundamentos jurídicos 137 a 153.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 28 de noviembre de 2023 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que confirmó la decisión del 28 de septiembre de 2023 proferida por la Sección Quinta de la misma corporación que negó las pretensiones de las accionantes. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de las señoras *Adriana* y *Ligia*.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS el fallo del 27 de julio de 2023 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar. En consecuencia, **ORDENAR** a esa autoridad judicial que profiera una nueva decisión de segunda instancia en la que se acojan las consideraciones expuestas en esta providencia, especialmente en los fundamentos jurídicos 137 a 153.

TERCERO. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General