

**AVISO**

La Secretaría General del Consejo De Estado

Hace Saber:

A las personas que fungieron como demandantes en el expediente 2015-00445-01, contentivo del medio de control de reparación directa promovido por los señores Juan Carlos Mejía Díaz y otros, contra la actora, el Municipio De San Jacinto (349 personas) y demás interesados

Que:

Dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2023-00571-00, actor Nación - Ministerio De Defensa Nacional - Policía Nacional demandados: Tribunal Administrativo De Bolívar, se profirieron las siguientes providencias:

1. Auto admite tutela de fecha nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023), con ponencia de la doctora Nubia Margoth Peña Garzón
2. Fallo de primera instancia de dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023), con ponencia de la doctora Nubia Margoth Peña Garzón

Se le informa que con esta publicación se entiende surtida la notificación de las mencionadas providencias.

Asimismo, el presente aviso se publicará en la página web de esta Corporación y del Tribunal Administrativo De Bolívar

El presente aviso se expide en Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de abril de dos mil veintitrés (2023).

Atentamente,

**Diana Lucia Sanchez Serna**  
Secretaría General (E)



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICIA NACIONAL  
SECRETARIA GENERAL  
DEFENSA JUDICIAL SEDE BOLIVAR

Señores.

HONORABLES MAGISTRADOS  
CONSEJO DE ESTADO (REPARTO)

E. S. D.

**ASUNTO:** ACCION DE TUTELA

**ACCIONANTE:** NACION -MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL

**ACCIONADO:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR – SALA DE DECISION No. 7.

---

**RODOMIRO MARRUGO VILLADIEGO** mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.191.647 expedida en Cartagena/Bolívar, abogado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional No. 355.392 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderado judicial de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA -POLICIA NACIONAL**, de acuerdo con el poder conferido por el señor Coronel **WILSON JAVIER PARADA GONZALEZ** Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, de manera respetuosa y acorde con el artículo 86 de la Constitución Política, me permito interponer **ACCIÓN DE TUTELA** contra el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR-SALA DE DECISION No. "7", por violación a los derechos fundamentales a la igualdad y al Debido Proceso** de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, ante la configuración de una posible vía de hecho al momento de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso radicado bajo No. 13001-33-33-008-201500445-01, donde el demandante es el señor **JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS**, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, en los siguientes términos:

#### ACTUACIÓN OBJETO DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Sentencia de segunda instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar– Sala De Decisión No. 7 de fecha 10 de diciembre de 2021, notificada el 15 de septiembre de 2022, dentro del proceso promovido por el señor **JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS**, bajo radicado 13001-33-33-008-201500445-01, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la NACIÓN– MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJERCITO NACIONAL- ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL.

#### DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

1. **Derecho al Debido Proceso:** Establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.
2. **Derecho a la igualdad:** Consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

#### HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN DE TUTELA

1. El señor **JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS** a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, instauró demanda contra **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA EJERCITO NACIONAL- ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL**, con el objeto de que se declarara la responsabilidad del estado por los daños y perjuicios sufridos por los habitantes del corregimiento de Arenas jurisdicción del Municipio de San Jacinto (Bolívar), con ocasión del desplazamiento forzado a que fueron sometidos durante los años 1999,2000,2002.2003, por parte de grupos al margen de la ley, debido a la omisión en los deberes de Seguridad y Protección de las entidades demandadas.

2. Demanda que fue tramitada ante el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena bajo radicado No. 13001-33-33-008-201500445-00; en la cual, el operador judicial mediante providencia de fecha 26/03/2019, y notificada el 28/03/2019, resolvió negar a las pretensiones de los demandante, en consideración que no se demostró la calidad de desplazados de los demandantes, y en sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Bolívar bajo radicado 13001-33-33-008-201500445-01, en la cual el operador judicial mediante providencia de fecha 10 de diciembre de 2021 y notificada el 15/09/2022, resolvió revocar la sentencia de primera instancia de fecha 26/03/2019, considerando que son responsable patrimonial y administrativamente por los daños ocasionados a los a los habitantes del corregimiento de arenas los días 01 de marzo de 1999 a 30 de septiembre de 1999, 20 de enero de 2001, 06 de mayo de 2003 y 21 de noviembre del 2003, como quiera que es censurable a las entidades demandadas, por no haber adoptado una acción a fin de contrarrestar los hechos victimizantes y que fueron denunciados de manera expresa por las autoridades, tales como, el Gobernador del Departamento de Bolívar, el Alcalde del Municipio de San Jacinto, el Director CTI y mencionados en prensa escrita del orden nacional y local.

3. Dicha sentencia en su parte resolutive dispuso:

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas

**TERCERO:** En firme esta providencia, devolverse a la parte el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

3. Decisión que fue objeto de recurso de apelación, argumentándose que la providencia, pues en ella no se efectuó una valoración probatoria detallada de cada una de los demandantes, a fin de verificar si las personas que acreditaron el arraigo/domicilio en el corregimiento de arenas fueron efectivamente desplazadas del mismo, por lo que según el recurrente, contrastando cada una de las documentales, entre las que se encuentra, respuesta de la unidad de víctimas, Declaraciones extrajudicial aportada por testigos, certificado de libertad y tradición de bienes inmuebles, y testimonios, arrojaron como resultado la prueba de la calidad de desplazados .en ese orden señala que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la convención Americana de Derechos Humanos, sobre el recibimiento rápido de la reparación a las víctimas, estas tienen derecho a gozar de dichos beneficios de manera celer e inmediata, violación evidenciada en el caso concreto, todas vez que han pasado más de 18 años desde la ocurrencia del daño y aun las víctimas no reciben el beneficio que por ley tienen derecho.

5. Correspondió al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR - SALA DE DECISION "7" – MAGISTRADO PONENTE DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ, conocer del recurso de alzada; despacho que mediante sentencia de fecha 10 de diciembre de 2021, notificada el día 15/09/2022, decidió revocar la sentencia de fecha 26/03/2019 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, disponiendo en su parte resolutive:

**PRIMERO: REVOCA** la sentencia de primera instancia de fecha veinticuatro 24 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones dispuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada la excepción de caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el homicidio de los señores PEDRO MANUEL

FERNANDEZ CERPA, FELIX ANTONIO ANILLO VASQUEZ, RODRIGO GARCIA MARMOLEJO Y ALBERTO MANUEL FERNANDEZ ORTEGA.

**TERCERO: DECLARA** PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-NACIONAL-EJERCITO NACIONAL.

**TERCERO: DECLARA NO** PROBADAS las excepciones propuestas por las entidades demandadas, NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL, POLICIA NACIONAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: DECLARAR** que la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO, son administrativa, patrimonial y solidariamente responsable por los daños/perjuicios, la grave afectación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales amparados de los habitantes del corregimiento de arenas jurisdicción del municipio de San Jacinto-Bolívar, en razón a la omisión en el cumplimiento de los deberes de seguridad y protección a la población civil.

**QUINTO:CONDENAR** solidariamente NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLIVAR, a pagar por concepto de perjuicio morales los montos 80 SMMLV que se relacionan a favor de los 187 actores

**QUINTO: DISPONER** por concepto de Indemnización por Vulneración o Afectación Relevante a Derechos Constitucional y Convencionalmente Amparados, la materialización de las siguientes medidas restaurativas e indemnizaciones:

> GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN:

- a) Se ordenará enviar copias auténticas de la totalidad del expediente en el que conste el presente trámite 'contencioso administrativo, con destino a la Fiscalía General de la Nación para que estudie la posibilidad de avocar la competencia sobre los hechos de que trata esta sentencia, su declaratoria de estas violaciones como delito de lesa humanidad, si es del caso, a efectos de determinar no solo los responsables directos, sino también los autores intelectuales que favorecieron o incentivaron la comisión de esos actos materializados en el desplazamiento forzado masivo de los habitantes del Corregimiento de Arenas jurisdicción del Municipio de San Jacinto-Bolívar.
- b) Teniendo en consideración que en el presente caso se infringieron obligaciones convencionales de protección de los derechos humanos, se enviará al Director del Centro. Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación, copia de la presente sentencia con el fin de que haga parte de su registro, y contribuya a la construcción documental del país que busca preservar la memoria de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia.

Ordenar al Ministerio de Defensa Nacional y al Municipio de San Jacinto Bolívar a que publique en un periódico de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento de Bolívar, los apartes pertinentes de este fallo y reconozca la omisión en la seguridad para con la población rural del Municipio de San Jacinto Bolívar y en especial la omisión en la seguridad al Corregimiento de Arenas,

**SEXTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SEPTIMO:** Ejecutoriada esta providencia, expedir copia auténtica para su cumplimiento.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

**NOVENO:** En firme esta providencia, devolver el expediente al juzgado de origen.

6. Las anteriores providencias, proferidas por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR - SALA DE DECISION "7" - MAGISTRADO PONENTE DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ, desconocieron ampliamente el precedente jurisprudencial en materia de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al estado, como se mostrará en el presente trámite.

#### **FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO EN QUE SE SUSTENTA LA ACCION**

##### **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**

Partiendo del hecho de viabilidad de la presente acción, se requiere acreditar los requisitos fijados precisamente por el alto Tribunal Constitucional, los cuales se encuentran agrupados en dos; que son, las causales de procedibilidad generales y las especiales o propiamente dichas:

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, faculta a toda persona para reclamar ante los jueces mediante procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos en que así se autoriza. Dada su naturaleza subsidiaria, sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

Conforme a lo expuesto, la Tutela es una acción de naturaleza constitucional, su objeto y alcance está plenamente precisado en la ley (Decreto 2591/91) y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por consiguiente, resulta válido afirmar que el Juez natural para interpretar el objeto y alcance de esta acción contra un fallo de segunda instancia de lo contencioso administrativo es el Consejo de Estado.

#### **LAS CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD GENERALES DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**

##### **a.) Que el tema sujeto a discusión sea de evidente relevancia constitucional.**

Los fundamentos que motivan la interposición de la Acción de Tutela en contra de la sentencia de segunda instancia de fecha 10 de diciembre de 2021 proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR - SALA DE DECISION "7", notificada en la fecha 15/09/2022, y sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de fecha 26 de marzo de 2019, notificada el 28 de marzo de 2019, dentro del proceso promovido por el señor JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS, bajo radicado 13001-33-33-008-2015-00445-01 en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLIVAR; tienen el carácter y la relevancia constitucional para ser estudiados por este medio, teniendo en cuenta que las citadas decisiones vulneran flagrantemente los Derechos Fundamentales al Debido Proceso y a la Defensa que le son inherentes a la Policía Nacional desconociendo

ampliamente los criterios jurisprudenciales fijados por el Honorable Consejo de Estado en materia de 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; dentro ellos el más reciente en sentencia SU- del 29 de enero de 2020, en el cual el Consejo de Estado expone:" (efecto retrospectivo de la SU, general e inmediato, esto es; la providencia aplica desde el momento en el que fue proferida, esto es a los casos que se encontraban en curso y a los iniciados luego de la sentencia de unificación - efectos retrospectivos-). En esta, la Sala Plena de la Sección Tercera fijo las siguientes reglas:

"UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercero 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 aplicó 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"

Aunado lo anterior, el Despacho en comentario también desconocieron el precedente judicial fijado en la (i) La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el Auto del 21 de noviembre de 2012208, la Sentencia del 13 de mayo de 2015209 y el Auto del 10 de febrero de 2016210, "en los cuales se sostuvo que a partir de una interpretación sistemática de las distintas fuentes del ordenamiento jurídico se concluye que "las demandas interpuestas, bien sean de reparación directa o en el marco de la pretensión de grupo, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sí son susceptibles del fenómeno de caducidad, aun en los casos relacionados con delitos de lesa humanidad". (ii) La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-490 de 2014211, en la que se indicó "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"., por lo que el precedente a tener en cuenta por el Tribunal Administrativo de Bolívar, pues solo basta remitirnos a la sentencia de segunda instancia es la **sentencia T-044-22**, dice la cote:

"La fase de alegatos no se agota con la radicación del escrito o la exposición oral de las partes..." "

Segundo como es necesario que se valoren los argumentos de las partes, la garantía efectiva del derecho a presentar alegatos supone que no se pueden modificar las circunstancias que sirvieron como referente para construir los argumentos conclusivos o, en su defecto, que el funcionario judicial adopte las medidas necesarias para garantizar que las partes puedan ajustar sus alegatos ante el cambio de circunstancias."

"Igualmente, ante la modificación relevante de los referentes normativos que orientaron las reflexiones jurídicas de las partes, como ocurre, por ejemplo, ante cambios relevantes en las reglas jurisprudenciales, es necesario que los jueces reconduzcan el proceso con el objetivo de permitir que las partes complementen sus alegatos de conclusión o, excepcionalmente, aporten nuevos elementos de juicio, sobre todo en aquellos casos en los que, de un lado, el cambio de reglas tiene como consecuencia la imposición de cargas argumentativas o probatorias para alguna de las partes y, del otro, los argumentos y pruebas obrantes en el expediente no son

suficientes para entender satisfechas las cargas impuestas con ocasión del viraje de la jurisprudencia".

"Para los efectos del derecho que les asiste a las partes a presentar alegatos, el cambio en el parámetro normativo está dado en que, antes de la sentencia de unificación, la actividad argumentativa de las partes debía orientarse a mostrar la ocurrencia de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra. Así, los alegatos de conclusión debían tener como objeto de análisis conductas de los agentes del Estado, que ocurrieron antes de la acusación del daño. Sin embargo, luego de la sentencia de unificación, las reflexiones jurídicas de las partes deben estar orientadas a mostrar circunstancias que les imposibilitaron el ejercicio oportuno de la acción. Así, los alegatos de conclusión, en adelante, tendrán como objeto de argumentación conducta & y omisiones que, por regla general, se relacionan con los demandantes y que, además, ocurren luego de causados los daños."

"En ese panorama, el Tribunal Administrativo de Casanare debía readecuar el proceso, particularmente, la fase de alegatos para permitir que las partes.

Explicaran cuáles fueron las razones por las que no acudieron a la justicia en los términos legales, esto es, la imposibilidad material de demandar en los términos de ley. Esto, porque, al amparo de las tesis jurisprudenciales vigentes para el momento de la presentación de la demanda, los alegatos de conclusión de primera instancia, los recursos de apelación y los alegatos de segunda instancia, no era necesario que estos justificaran la demora en la interposición de la demanda de reparación directa, toda vez que el punto central en la jurisprudencia en vigor era la valoración de la existencia de conductas catalogables como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra (supra fj. 80)."

Entonces, es evidente la relevancia constitucional de los temas aquí planteados a través de esta acción de tutela, donde se advierte que el fallo ya mencionados se está vulnerando de manera indiscutible derechos fundamentales de los que es titular la Policía Nacional.

Es menester citar de forma textual lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión "7, en su providencia, pues es allí donde se materializa la afectación grave de los derechos al debido proceso e igualdad de la Policía Nacional:

**PRIMERO: REVOCA** la sentencia de primera instancia de fecha veinticuatro 24 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones dispuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada la excepción de caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el homicidio de los señores PEDRO MANUEL FERNANDEZ CERPA, FELIX ANTONIO ANILLO VASQUEZ, RODRIGO GARCIA MARMOLEJO Y ALBERTO MANUEL FERNANDEZ ORTEGA.

**TERCERO: DECLARA PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-NACIONAL-EJERCITO NACIONAL.

**TERCERO: DECLARA NO PROBADAS** las excepciones propuestas por las entidades demandadas, NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL, POLICIA NACIONAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: DECLARAR** que la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO...

## 7. HOJA ACCION DE TUTELA

administrativa, patrimonial y solidariamente responsable por los daños/perjuicios, la grave afectación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales amparados de los habitantes del corregimiento de arenas jurisdicción del municipio de San Jacinto-Bolívar, en razón a la omisión en el cumplimiento de los deberes de seguridad y protección a la población civil.

**QUINTO:CONDENAR** solidariamente NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLIVAR, a pagar por concepto de perjuicio morales los montos 8o SMMLV que se relacionan a favor de los 187 actores

QUINTO: DISPONER por concepto de Indemnización por Vulneración o Afectación Relevante a Derechos Constitucional y Convencionalmente Amparados, la materialización de las siguientes medidas restaurativas e indemnizaciones:

SEXTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, expedir copia auténtica para su cumplimiento.

OCTAVO: Sin condena en costas

Como se manifestó en líneas anteriores, la relevancia constitucional de los temas que se pone de presente con esta acción, radica en que con el fallo de fecha 10 de diciembre de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión "7", se está vulnerando el debido proceso y el derecho a la igualdad de la Policía Nacional, por cuanto los falladores disponen revocar la sentencia dictada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de fecha 26 de marzo de 2019, considerando que son responsable patrimonial y administrativamente por los daños ocasionados a los a los habitantes del corregimiento de arenas los días 01 de marzo de 1999 a 30 de septiembre de 1999, 20 de enero de 2001, 06 de mayo de 2003 y 21 de noviembre del 2003, como quiera que es censurable a las entidades demandadas, por no haber adoptado una acción a fin de contrarrestar los hechos victimizantes y que fueron denunciados de manera expresa por las autoridades, tales como, el Gobernador del Departamento de Bolívar, el Alcalde del Municipio de San Jacinto, el Director CTI y mencionados en prensa escrita del orden nacional y local,, no se analizó de manera concreta los criterios jurisprudenciales fijados por el Honorable Consejo de Estado en materia de 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; dentro ellos el más reciente en sentencia SU- del 29 de enero de 2020, en el cual el Consejo de Estado.

**b.) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, o de un sujeto de especial protección constitucional que no fue bien representado.**

En el presente caso, se agotó la Primera y Segunda Instancia dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, lo cual pone fin al proceso judicial, contra las que solamente procedería el recurso extraordinario de revisión, pero este se torna improcedente para los defectos que se alegan en la presente Acción Constitucional, pues ninguno de ellos está considerado como causal de revisión; por lo tanto, no existe otro medio judicial para hacer cesar la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

**c.) Que Se Cumpla el Requisito de La Inmediatez.<sup>1</sup>**

En el caso de la presente acción de tutela se cumple el requisito de inmediatez toda vez que la sentencia de segunda instancia fue proferida el 10 de diciembre de 2021, pero solamente se notificó mediante mensaje de datos al buzón de correo electrónico el día 15 de septiembre de 2022, por lo tanto se cumple con este requisito.

**d.) En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.<sup>2</sup>**

En el presente caso, el ejercicio de la acción de tutela no gira entorno a la existencia de irregularidad procesal.

**e.) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.**

Los fundamentos fácticos y jurídicos que dan lugar a la presente acción, se encuentran debidamente identificados y explicados razonablemente en el presente escrito, los cuales fueron planteados en el trámite del proceso judicial, así como también se explica cuál es el derecho fundamental vulnerado.

Para el caso concreto, estas falencias se materializan en dos escenarios, siendo el primero de ellos el desconocimiento del precedente jurisprudencial en materia de 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; dentro ellos el más reciente en sentencia SU- del 29 de enero de 2020, en el cual el Consejo de Estado.

**f.) Que no se trate de sentencias de tutela.**

Es evidente que las sentencias objeto de análisis no versan sobre acción de tutela, por cuanto se trata del fallo de segunda instancia de la jurisdicción contenciosa administrativa, que desconocieron el precedente jurisprudencial y el régimen de carrera de los miembros de la Fuerza Pública.

**CAUSALES ESPECÍFICAS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES.**

Del fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión "7 DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ, se advierte de forma muy clara, Honorables Magistrados, la configuración precisa de DEFECTOS MATERIALES O SUSTANTIVOS y el DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL, como causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

**DEFECTOS MATERIALES O SUSTANTIVOS QUE ADOLECEN LOS FALLOS EMITIDO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION ORAL 7.**

Resulta de gran relevancia precisar que el fallo proferido por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION ORAL 7** lo siguiente: "que son responsable patrimonial y administrativamente por los daños ocasionados a los a los habitantes del corregimiento de arenas los días 01 de marzo de 1999 a 30 de septiembre de 1999, 20 de enero de 2001, 06 de mayo de 2003 y 21 de noviembre del 2003, como quiera que es censurable a las entidades demandadas, por no haber adoptado una acción a fin de contrarrestar los hechos victimizantes y que fueron denunciados de manera expresa por las autoridades, tales como, el Gobernador del Departamento de Bolívar, el Alcalde del

<sup>1</sup> Ver entre otras la sentencia T-315 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

Municipio de San Jacinto, el Director CTI y mencionados en prensa escrita del orden nacional y local.

Se advierte que no es posible establecer si el daño cesó o si por el contrario se ha mantenido en el tiempo, debido a que los escasos elementos probatorios que obran en el expediente no dan cuenta de que el retorno al lugar de origen del señor JUAN CARLOS MEJIA DIAS Y OTROS no ha sido posible porque subsisten las situaciones de peligro o amenaza que Los obligaron a desplazarse o si, por el contrario, es su voluntad no regresar, toda vez que se encuentra reubicado en el municipio de san Jacinto y realiza actividades de agricultura en la zona de donde se originó el desplazamiento.

Así las cosas, es evidente que los fundamentos tenidos en cuenta por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION ORAL 7, en lo que respecta a desconocimiento del precedente judicial en materia de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la **sentencia T-044-22**, dice la cote:

"La fase de alegatos no se agota con la radicación del escrito o la exposición oral de las partes..."

Segundo como es necesario que se valoren los argumentos de las partes, la garantía efectiva del derecho a presentar alegatos supone que no se pueden modificar las circunstancias que sirvieron como referente para construir los argumentos conclusivos o, en su defecto, que el funcionario judicial adopte las medidas necesarias para garantizar que las partes puedan ajustar sus alegatos ante el cambio de circunstancias.

En ese orden, darle una interpretación y finalidad diferente en materia de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, desconociendo el precedente jurisprudencia en la materia y que dicho sea de paso me permitiré referir en precedencia, configura **EL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO** por cuanto existe una evidente desconocimiento entre los presupuestos y finalidad del caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra.

SU- del 29 de enero de 2020, en el cual el Consejo de Estado expone: "(efecto retrospectivo de la SU, general e inmediato, esto es; la providencia aplica desde el momento en el que fue proferida, esto es a los casos que se encontraban en curso y a los iniciados luego de la sentencia de unificación - efectos retrospectivos-). En esta, la Sala Plena de la Sección Tercera fijo las siguientes reglas:

"UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercero 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 aplicó 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".

- (i) La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el Auto del 21 de noviembre de 2012208, la Sentencia del 13 de mayo de 2015209 y el Auto del 10 de febrero de 2016210, "en los cuales se sostuvo que a partir de una interpretación sistemática de las distintas fuentes del ordenamiento jurídico se concluye que "las demandas interpuestas, bien sean de reparación directa o en el marco de la pretensión de grupo, en la jurisdicción

de lo contencioso administrativo, sí son susceptibles del fenómeno de caducidad, aun en los casos relacionados con delitos de lesa humanidad”.

(ii)

(ii) La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-490 de 2014<sup>211</sup>, en la que se indicó “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”

**Sentencia T-044-22**, dice la corte:

“La fase de alegatos no se agota con la radicación del escrito o la exposición oral de las partes...” “...

Segundo como es necesario que se valoren los argumentos de las partes, la garantía efectiva del derecho a presentar alegatos supone que no se pueden modificar las circunstancias que sirvieron como referente para construir los argumentos conclusivos o, en su defecto, que el funcionario judicial adopte las medidas necesarias para garantizar que las partes puedan ajustar sus alegatos ante el cambio de circunstancias.”

“Igualmente, ante la modificación relevante de los referentes normativos que orientaron las reflexiones jurídicas de las partes, como ocurre, por ejemplo, ante cambios relevantes en las reglas jurisprudenciales, es necesario que los jueces reconduzcan el proceso con el objetivo de permitir que las partes complementen sus alegatos de conclusión o, excepcionalmente, aporten nuevos elementos de juicio, sobre todo en aquellos casos en los que, de un lado, el cambio de reglas tiene como consecuencia la imposición de cargas argumentativas o probatorias para alguna de las partes y, del otro, los argumentos y pruebas obrantes en el plenario no sean suficientes para entender satisfechas las cargas impuestas con ocasión del viraje de la jurisprudencia”.

“Para los efectos del derecho que les asiste a las partes a presentar alegatos, el cambio en el parámetro normativo está dado en que, antes de la sentencia de unificación, la actividad argumentativa de las partes debía orientarse a mostrar la ocurrencia de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra. Así, los alegatos de conclusión debían tener como objeto de análisis conductas de los agentes del Estado, que ocurrieron antes de la acusación del daño. Sin embargo, luego de la sentencia de unificación, las reflexiones jurídicas de las partes deben estar orientadas a mostrar circunstancias que les imposibilitaron el ejercicio oportuno de la acción. Así, los alegatos de conclusión, en adelante, tendrán como objeto de argumentación conducta & y omisiones que, por regla general, se relacionan con los demandantes y que, además, ocurren luego de causados los daños.”

En conclusión, queda claro entonces, que el criterio de obligatoria observancia respecto del conteo de la caducidad en la SU- del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado, en donde la Sala Plena de la Sección Tercera unificó los criterios en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, pero igualmente debe dársele aplicación a la T-044-22, en el sentido de readecuar el proceso, particularmente, la fase de alegatos para permitir que las partes expliquen cuáles fueron las razones por las que no acudieron a la justicia en los términos legales, esto es, la imposibilidad material de demandar en los términos de ley. Por tanto el despacho accionado incurrió en **EL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO**, por desconocimiento del precedente judicial en materia de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de

Incorre también el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION ORAL 7 en un **DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO**, al ordenar en su sentencia segunda instancia:

**PRIMERO: REVOCA** la sentencia de primera instancia de fecha veinticuatro 24 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones dispuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada la excepción de caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el homicidio de los señores PEDRO MANUEL FERNANDEZ CERPA, FELIX ANTONIO ANILLO VASQUEZ, RODRIGO GARCIA MARMOLEJO Y ALBERTO MANUEL FERNANDEZ ORTEGA.

**TERCERO: DECLARA PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-NACIONAL-EJERCITO NACIONAL.

**TERCERO: DECLARA NO PROBADAS** las excepciones propuestas por las entidades demandadas, NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL, POLICIA NACIONAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: DECLARAR** que la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO, son administrativa, patrimonial y solidariamente responsable por los daños/perjuicios, la grave afectación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales amparados de los habitantes del corregimiento de arenas jurisdicción del municipio de San Jacinto-Bolívar, en razón a la omisión en el cumplimiento de los deberes de seguridad y protección a la población civil.

**QUINTO:CONDENAR** solidariamente NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLIVAR, a pagar por concepto de perjuicio morales los montos 80 SMMLV que se relacionan a favor de los 187 actores

**QUINTO: DISPONER** por concepto de Indemnización por Vulneración o Afectación Relevante a Derechos Constitucional y Convencionalmente Amparados, la materialización de las siguientes medidas restaurativas e indemnizaciones:

**SEXTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SEPTIMO:** Ejecutoriada esta providencia, expedir copia auténtica para su cumplimiento.

**OCTAVO:** Sin condena en costas

**El Tribunal Administrativo De Bolívar Sala De Decisión Oral 7, en sus decisiones desconoció el precedente jurisprudencial sentado por la Honorable Corte Constitucional así:**

6.1 La Corte Constitucional ha sostenido que es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues "el derecho de acceso a la administración de justicia sufriría una grave distorsión en su verdadero significado si pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". En concreto, "comenzante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato

encargado de administrar justicia", comoquiera que derivaría en "la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos"<sup>120</sup>.

6.2. Sobre el particular, esta Sala ha explicado que la 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". Igualmente, este Tribunal ha indicado que el fundamento de la figura "se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica"<sup>121</sup>.

6.3. En efecto, la seguridad jurídica se protege con el establecimiento de un término de caducidad, en tanto que el mismo es "un límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado un determinado derecho", previniendo que "la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no sea objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado"<sup>122</sup>.

6.4. En este sentido, en materia contenciosa administrativa, en el literal i) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>123</sup>, el Congreso de la República dispuso que el medio de reparación directa, como instrumento judicial idóneo para obtener el resarcimiento de los menoscabos imputables al Estado en los términos del artículo 90 superior<sup>124</sup>, deberá ser presentado, so pena de que opere la caducidad de la pretensión indemnizatoria, "dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia".

6.5. Con todo, en la misma disposición legal, el legislador aclaró que "el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición".

6.6. En torno al alcance de la norma en comento, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que "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, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso"<sup>125</sup>.

6.7. En esta misma línea argumentativa, el Pleno de esta Corporación ha expresado que la objetividad que caracteriza el examen de la caducidad de la demanda contencioso administrativa por parte del juez competente, está justificada en "el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica"<sup>126</sup>. Empero, este Tribunal ha indicado que en virtud del principio pro damnato o favor víctimae, el término de caducidad del medio de control de reparación directa "no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas"<sup>127</sup>.

6.8. En relación con este último punto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado, que "el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la

administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda”<sup>128</sup>, como ocurre cuando una persona es víctima de secuestro o padece una enfermedad que le impide materialmente acudir al aparato jurisdiccional<sup>129</sup>.

6.9. Adicionalmente, dicha corporación ha resaltado que el trámite de una causa penal por los mismos hechos que dan lugar a una demanda de reparación directa no altera el cómputo de la caducidad de la pretensión indemnizatoria, sino que, de conformidad con el artículo 161 del Código General del Proceso<sup>130</sup>, permite la suspensión del trámite contencioso administrativo. En concreto, “si los afectados consideran que el resultado del proceso penal adelantado en contra del agente implicado en los hechos tiene la suficiencia de determinar el sentido del fallo de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que les corresponde es ejercer en tiempo la pretensión de reparación directa y, luego, cuando el proceso se encuentre para dictar sentencia, solicitar la suspensión por “prejudicialidad”, y será el juez de lo contencioso administrativo el que defina si existe o no una relación de dependencia o si puede definir el asunto sin esperar la condena penal”.

6.10. Por lo demás, cabe mencionar que en relación con la aplicación o no del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso constituye un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, se han desarrollado diversas posturas dentro de la jurisprudencia contenciosa administrativa y constitucional, las cuales se reseñarán a continuación.

#### **- Jurisprudencia contenciosa administrativa en vigor.**

6.11. Inicialmente, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>131</sup> estimó que resultaba improcedente extender las razones que justifican la imprescriptibilidad de la acción penal al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, puesto que se trata de instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes. En efecto:

“(…) no pueden confundirse la caducidad y la prescripción, pues son dos figuras muy diferentes: La caducidad es un fenómeno procesal, mientras que la prescripción es de carácter sustancial. La caducidad se refiere a la extinción de la acción, mientras que la prescripción a la del derecho –y en este caso del crimen de lesa humanidad-; la primera debe ser alegada, mientras que la caducidad opera ipso iure; la prescripción es renunciable, mientras que la caducidad no lo es, en ningún caso, y mientras que los términos de prescripción pueden ser suspendidos o interrumpidos, los de caducidad no son susceptibles de suspensión, salvo lo consagrado de manera expresa en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001 y en el Decreto 1716 de 2009, frente al trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Al respecto, también es fundamental precisar que las partes, el objeto y la causa en los procesos penales difieren a aquellos de los procesos en que se pretende la reparación directa, pues: (i) a través del ejercicio de la acción penal, el Estado pretende la protección de la sociedad, con la represión del delito y para ello investiga quién es el autor del mismo y cuál su responsabilidad; a través del ejercicio de la pretensión de reparación, la víctima del daño antijurídico pretende la indemnización de los perjuicios que le ha causado el Estado con una acción que le sea imputable; (ii) los principios y normas que rigen ambos procesos son, en consecuencia, diferentes, lo cual incide, entre otros eventos en los efectos de las cargas probatorias, así: en el proceso penal la carga de la prueba de la responsabilidad del sindicado la tiene el Estado, quien deberá desvirtuar la presunción de inocencia que por mandato constitucional ampara a todas las personas; en tanto que en la acción de reparación directa, quien finalmente soporta los efectos adversos de la carencia de prueba de los elementos de la responsabilidad estatal es el demandante; y (iii) el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad; de tal manera que aunque se absuelva al servidor por considerar que no obró de manera dolosa o culposa, en los delitos que admiten dicha modalidad, el Estado puede ser condenado a indemnizar el daño causado. baio cualquiera

de los regímenes de responsabilidad y, en cambio, el agente puede ser condenado penalmente, pero el hecho que dio lugar a esa condena no haber tenido nexo con el servicio. Adicionalmente, se observa que la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye el efecto civil de un ilícito penal, por eso, no son aplicables las normas relacionadas con los efectos de la sentencia penal absolutoria sobre la pretensión indemnizatoria que se formule en proceso separado del penal. Ello por cuanto la responsabilidad del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, se genera en los eventos en los cuales se causa un daño antijurídico imputable a la entidad demandada, al margen de que ese daño hubiera sido causado con una conducta regular o irregular<sup>132</sup>.

Así entonces, las normas de derecho internacional que el actor señala como vulneradas, se refieren exclusivamente a la imprescriptibilidad de las conductas antes relacionadas, excluyéndose en ellas cualquier mención a las acciones indemnizatorias frente al Estado, por lo que mal podría entenderse, por vía de analogía, que tal imprescriptibilidad resulte extensible al medio de control de reparación directa, máxime cuando internamente existe norma expresa que regula el tema de la caducidad, esto es, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”<sup>133</sup>.

6.12. Luego, las Subsecciones B134 y C135 de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideraron que el término de caducidad contemplado en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no era aplicable cuando el hecho dañoso que se alega como fuente de la responsabilidad del Estado constituye un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, puesto que en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la imprescriptibilidad penal que se predica frente a dichas conductas debe extenderse a la pretensión de reparación directa. Específicamente:

“(…) si hoy por hoy la premisa aceptada en punto de la responsabilidad penal de individuos es la imprescriptibilidad por la ocurrencia de actos de lesa humanidad, admitiendo matizaciones de garantías liberales clásicas en esta materia, no habrían mayores complicaciones para que en sede de la jurisdicción contenciosa administrativa se predique similares consideraciones, dado que resultaría paradójico que se atribuya responsabilidad penal a un individuo que ha actuado en su condición (o prevalido de la misma) de agente del Estado y se guarde silencio respecto de la responsabilidad del Estado por las mismas circunstancias, siendo posible que ese agente haya empleado recursos logísticos, técnicos y humanos del Estado para llevar a cabo estos crímenes o, por el contrario, teniendo el deber normativo de actuar a fin de evitar un resultado lesivo éste se abstuvo de ejecutar tal acción.

Así pues, guardando coherencia con la anterior consideración cuando se demanda la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de actos de lesa humanidad, el principio de integración normativa debe ser aplicado sistemáticamente con el principio de derecho internacional público del *ius cogens* para concluir que en estos eventos la caducidad de la acción de reparación directa de manera única y excepcional no operaría, o se producirían efectos similares a la imprescriptibilidad que se afirma de la acción penal”<sup>136</sup>.

6.13. Sin embargo, en la Sentencia del 29 de enero de 2020<sup>137</sup>, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia, señalado que, salvo el caso de la desaparición forzada que tiene regulación legal especial, el término de caducidad de dos años estipulado en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable cuando a través del medio de control de reparación directa se alega que el daño causado tuvo su origen en un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio. Lo anterior, porque dicha disposición contempla la posibilidad de contar el plazo de extinción a partir del momento en que el

afectado tuvo efectivo conocimiento de la participación del Estado en el menoscabo a indemnizar, lo que constituye una regla que tiene efectos semejantes a la imprescriptibilidad en materia penal.

6.14. Efectivamente, en materia penal la acción frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio sólo se entiende imprescriptible mientras “no se identifica la persona que se debe procesar por el respectivo delito y, en lo contencioso administrativo, el término de caducidad de la reparación directa no es exigible sino cuando el afectado advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y le resulta imputable el daño”. En otras palabras:

La imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio “no opera de manera generalizada y abstracta”, puesto que: (i) “solo cuando se desconoce la identidad de los sujetos implicados y dicha circunstancia ha impedido su vinculación resulta razonable que, sin límites de tiempo, el Estado pueda abrir o iniciar la investigación cuando haya mérito”; y (ii) “frente a las personas que se encuentran identificadas y vinculadas al proceso no es posible que quede indefinida en el tiempo la determinación de su responsabilidad (...)”<sup>138</sup>.

Así pues, “las premisas establecidas por el legislador en materia de responsabilidad patrimonial del Estado comparten la misma finalidad de la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, pues en los dos ámbitos operan reglas en virtud de las cuales el término pertinente no resulta exigible hasta tanto se cuente con elementos para identificar a quien le resulta imputable el daño pertinente (...)”.

“En el primer evento –el penal– esta situación se predica de los autores y partícipes del delito, bajo la imprescriptibilidad de la acción y, en el segundo –en materia de responsabilidad patrimonial del Estado–, dicho supuesto versa sobre los particulares que ejerzan funciones administrativas y las entidades que estén llamadas a indemnizar los perjuicios causados, caso en el que se aplica el término de caducidad solo desde el momento en que el afectado tuvo la posibilidad de saber que resultaron implicadas en los hechos”.

6.15. En este sentido, en el fallo de unificación, la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que “las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso”, por lo cual “el término de caducidad sí debe exigirse en estos eventos, pero a partir de que se advierta que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado tuvo alguna injerencia en la controversia y era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política”.

6.16. Finalmente, el Pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado tomó nota de que la posición adoptada en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa no desconoce lo dispuesto en la Sentencia del 29 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Órdenes Guerra y otros contra Chile, toda vez que:

(i) En dicha providencia, el tribunal internacional se limitó a avalar la aceptación del Estado chileno de su responsabilidad en la violación del derecho al acceso a la justicia causada por la aplicación de las normas nacionales sobre la prescripción de las acciones de reparación de los daños causados por delitos de lesa humanidad y, en este sentido, no realizó una interpretación vinculante de los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos humanos; y

(ii) En todo caso, a efectos de la reclamación judicial de la reparación de los daños imputables a la administración, debe tenerse en cuenta que “el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos distintos a los establecidos en el derecho colombiano, en

cuanto no prevén la posibilidad de contar el plazo pertinente a partir del conocimiento de la participación del Estado, lo cual, como antes se explicó, es una regla que tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad en materia penal”.

6.17. Así las cosas, según el precedente contencioso administrativo en vigor, el medio de control de reparación directa está sujeto al término de caducidad legal, cuando el hecho generador del daño alegado en el mismo constituye un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra<sup>139</sup>, bajo el entendido de que el plazo de dos años para acudir al sistema judicial se computa 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<sup>140</sup>.

#### - Jurisprudencia constitucional

6.18. Esta Corporación en dos oportunidades se ha pronunciado expresamente sobre la posibilidad de extender 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, pero las posiciones han sido divergentes.

6.19. Concretamente, en la Sentencia T-490 de 2014<sup>141</sup>, la Sala Segunda de Revisión de este Tribunal denegó un recurso de amparo en el que los accionantes, alegando la posibilidad de extender la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra al análisis de caducidad del medio de control de reparación directa a fin de garantizar los derechos de las víctimas, pretendían dejar sin efectos las decisiones de los jueces administrativos que rechazaron la demanda que promovieron contra la Nación con el propósito de obtener el resarcimiento de los perjuicios causados por la muerte de un familiar, el 7 de diciembre de 2008, después de que estallara una bomba mientras conducía un automotor que trasladaba una misión humanitaria.

6.20. Sobre el particular, la Sala Segunda de Revisión señaló que las autoridades judiciales demandadas no habían incurrido en yerro alguno, toda vez que:

(i) Era claro que el medio de control de reparación directa había caducado el 26 de enero de 2011 y los actores interpusieron la demanda respectiva el 7 de febrero del mismo año, es decir, por fuera del término legal;

(ii) Según la jurisprudencia de la Subsección A 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”; y

(iii) “La legislación nacional consagra varias posibilidades para restablecer el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos”, por lo que si bien “las acciones civiles y contencioso administrativas cuyo fin es buscar la reparación económica, están sujetas al fenecimiento de un término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de éstas”, lo cierto es que la caducidad de las mismas no desconoce “la posibilidad de demandar al autor penalmente responsable del daño, ni excluye al Estado de la responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos”.

6.21. Posteriormente, en la Sentencia T-352 de 2016<sup>142</sup>, la Sala Cuarta de Revisión de esta Corte concedió una acción de tutela, en la que los actores pretendían dejar sin efectos las decisiones de los jueces administrativos que declararon la caducidad de los medios de reparación directa que impetraron con el fin de obtener la reparación por el asesinato de sus familiares por agentes del Estado, bajo el argumento de que 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 que caracteriza el juzgamiento de dichas conductas.

6.22. Al respecto, la Sala Cuarta de Revisión consideró que los amparos estaban llamados a prosperar y que debían analizarse de fondo las pretensiones de las demandas de reparación directa, porque:

(i) Según la jurisprudencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado el término legal de caducidad del medio de control de reparación directa no resulta aplicable cuando el hecho dañoso que se pretende resarcir es un delito de lesa humanidad, comoquiera que "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"; y

(ii) A pesar de que "los jueces administrativos basaron sus decisiones en una norma que se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico y es aplicable", en los casos analizados la aplicación del término legal de caducidad se "constituye en una barrera para el acceso a la administración de justicia de las víctimas del conflicto armado, haciendo nugatorio la defensa de sus derechos y agravando aún más su condición"<sup>143</sup>.

6.23. Ahora bien, es oportuno mencionar que a pesar de que en las sentencias SU-659 de 2015144, T-296 de 2018145, T-334 de 2018146 y T-301 de 2019147, al caracterizar la caducidad del medio de control de reparación directa a efectos de pronunciarse sobre los fallos de tutela objeto de revisión, esta Corporación hizo referencia a providencias de las distintas Subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los que se han adoptado las posturas reseñadas páginas atrás, lo cierto es que dichos fallos no constituyen precedentes para el presente asunto.

6.24. En efecto, en las referidas decisiones, al no resultar pertinente para el análisis de los casos concretos, este Tribunal se abstuvo de examinar si era procedente o no extender la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, limitándose a reseñar la jurisprudencia del Consejo de Estado a modo de obiter dicta. Para ilustrar:

(i) En la Sentencia SU-659 de 2015148, al pronunciarse sobre una acción de tutela en la que, por no tenerse en cuenta el momento en el que realmente tuvieron conocimiento del autor material del abuso sexual y asesinato de una menor dentro de una estación de policía del centro de Bogotá, los accionantes cuestionaban el análisis que realizaron los jueces administrativos frente al término de caducidad de la demanda de reparación que interpusieron por los daños causados por dichas conductas, el Pleno de la Corte hizo referencia la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, indicando que el mismo había sostenido, en diversos pronunciamientos<sup>149</sup>, que: (a) "en casos de violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra o de lesa humanidad, el término de caducidad se flexibiliza, para iniciar a contarse desde el momento en que genuinamente, las víctimas estaban en condiciones de acceder a la administración de justicia", o que (b) "en el conteo del término de caducidad, debe tenerse en cuenta que (...) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A.<sup>150</sup>, en cumplimiento de los compromisos internacionales"<sup>151</sup>.

(ii) En la Sentencia T-291 de 2018, al estudiar un recurso de amparo en el cual se reprochaba la decisión de un juez administrativo de no aprobar, bajo la presunta existencia de cosa juzgada, un acuerdo conciliatorio entre la Nación y los demandantes dirigido a indemnizar los daños causados por el homicidio de sus familiares por miembros de grupos armados en Puerto Boyacá, la Sala Sexta de Revisión de esta Corte, a efectos de ilustrar la "responsabilidad agravada del Estado cuando sus agentes cometen crímenes de lesa humanidad". hizo mención de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el particular.

indicando que dicho tribunal, en un fallo del 7 de septiembre de 2015, consideró que: "las hipótesis de daño antijurídico acaecidos con ocasión de actos de lesa humanidad no tienen caducidad de ninguna clase y su tratamiento procesal no puede hacerse con sujeción a las reglas limitativas de la caducidad propias del ordenamiento jurídico interno de los países en cuanto entrañan situaciones de interés para la humanidad, en relación con los cuales los argumentos de seguridad jurídica deben ceder en aras de una adecuada ponderación a favor de esos interés superiores que los delitos en mención involucran<sup>152</sup>".

6.25. Ante la inexistencia de una posición uniforme dentro de la Corte Constitucional sobre 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, esta Sala procederá a unificar la jurisprudencia en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991<sup>153</sup>.

**- Unificación de la jurisprudencia constitucional.**

6.26. Para empezar, este 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<sup>154</sup>.

6.27. 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.

6.28. En efecto, esta Sala considera que el referido plazo es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, incluso sin han transcurrido lustros o décadas desde el instante en el que ocurrió el delito de lesa humanidad, el crimen de guerra o el genocidio que causó el perjuicio. Lo anterior, comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva.

6.29. De igual forma, este Tribunal evidencia que la exigencia del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra permite, en la mayor medida de lo posible, la optimización de los intereses constitucionales en tensión en asuntos como el estudiado en la presente oportunidad. Específicamente, por una parte, protege la seguridad jurídica y, por otra, no implica una afectación grave al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a efectos de obtener la reparación patrimonial de los daños causados por las mismas.

6.30. En concreto, por un lado, este Tribunal observa que el principio de seguridad jurídica es un eje de la Carta Política, el cual subyace a la consagración superior del Estado de derecho y que puede derivarse de una interpretación sistemática del preámbulo y el título primero de la Constitución<sup>155</sup>. En términos generales, dicho mandato "supone una garantía de certeza" que busca permitir a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus

actuaciones ante la presunción de estabilidad de las competencias de las autoridades públicas frente a sus acciones u omisiones<sup>156</sup>.

6.31. En este sentido, esta Corte observa que la seguridad jurídica se protege con el establecimiento de la caducidad del medio de control de reparación directa, en tanto que la misma "se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia,

Transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos"<sup>157</sup>.

6.32. Asimismo, es pertinente recordar que este Tribunal ha sostenido que es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues a fin de mantener el orden social resulta necesario la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario entre los ciudadanos, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional<sup>158</sup>.

6.33. Por otro lado, esta Corte toma nota de que la reparación patrimonial de los daños causados por el Estado es una obligación contemplada en el artículo 90 de la Carta Política, la cual, cuando tiene su origen en una violación a los derechos humanos, se ve reforzada por disposiciones de instrumentos internacionales incluidas en el bloque de constitucionalidad<sup>159</sup>, como los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>160</sup>, y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>161</sup>, que le imponen al Estado colombiano el deber de garantizar el acceso a la administración de justicia para proteger de forma efectiva dichas prerrogativas<sup>162</sup>.

6.34. Al respecto, este Tribunal evidencia que el establecimiento del término de caducidad para pretender por vía judicial la reparación de los menoscabos patrimoniales causados por el Estado con ocasión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, no representa una afectación del derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener una compensación por el daño padecido, porque:

(i) Los interesados en la reparación patrimonial cuentan con un plazo razonable de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y satisfacer sus pretensiones, el cual no se cuenta necesariamente desde el momento del daño que origina el perjuicio, sino que sólo se inicia a contabilizar cuando el afectado tenga conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado y se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional;

(ii) 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; y

(iii) La desestimación del medio de control de reparación directa por caducidad, no le impide al perjudicado obtener la compensación económica del daño causado por otras vías, como el incidente de reparación integral en el marco del proceso penal que se adelanta en contra del responsable material del delito de lesa humanidad o el trámite de indemnización administrativa<sup>163</sup>.

6.35. En esta línea argumentativa, cabe recordar que, en la Sentencia C-115 de 1998<sup>164</sup>, la Sala Plena de la Corte declaró la constitucionalidad de la norma que fijaba de manera estricta en dos años el término de caducidad de la pretensión de reparación directa (inciso cuarto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo<sup>165</sup>), al considerar que el cargo referente a que dicho plazo limitaba desproporcionadamente la prerrogativa al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos

humanos, no tenía en cuenta la importancia del principio superior de seguridad jurídica, a partir de la siguiente argumentación:

"La institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde (...)"

"De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda (...)"<sup>166</sup>.

"La norma parcialmente acusada prevé un término de dos años como límite a partir del cual caducará la acción de reparación directa. Término este que con fundamento en los preceptos constitucionales no quebranta el ordenamiento superior, en la medida en que atiende a parámetros de razonabilidad, en cuanto permite a la persona afectada por la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa, obtener la reparación directa de los perjuicios, siempre y cuando acuda dentro del término señalado ante las autoridades judiciales con el fin de que se adopte una decisión definitiva en relación con la acción ejercida (...)"

En relación con "la violación del derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener la indemnización de perjuicios, estima la Corte que no procede, ya que a la persona afectada no se le está negando el ejercicio del derecho de accionar ante la administración de justicia para la reparación directa, sino imponiéndoles la obligación de ejercer la acción dentro de los términos legales, a fin de que se puedan cumplir y garantizar los principios de eficacia, celeridad y oportunidad. El incumplimiento por parte de los ciudadanos de dichos plazos genera la extinción del derecho a ejercer la acción correspondiente (...)"<sup>167</sup>.

"Por lo expuesto, encuentra la Corte que al establecer términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas de reparación del derecho, el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, ni ninguno otro de la Carta (...)"

6.36. Sobre el particular, esta Corporación resalta que, si con efectos de cosa juzgada constitucional, se estimó que la existencia de una norma que establecía el término de caducidad de la pretensión de reparación directa en dos años a partir de la ocurrencia del hecho dañoso sin modulación alguna<sup>168</sup>, era conforme a la Carta Política debido a que salvaguardaba la seguridad jurídica y no afectaba el derecho al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, *mutatis mutandis*, es razonable sostener que una interpretación amplia de una disposición que es más benéfica para la protección de los intereses de los afectados por un perjuicio causado por el Estado (numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), al incorporar el conocimiento de la participación de un agente público en la causa del menoscabo para iniciar con la contabilización de dicho plazo y la posibilidad material de acudir al aparato jurisdiccional, también es acorde con el ordenamiento superior.

6.37. Ahora bien, esta Corporación evidencia que la inclusión del conocimiento del responsable de una conducta a fin de iniciar a contabilizar el término de extinción de una acción judicial, es una forma de ponderar el principio de seguridad jurídica y el mandato de justicia en escenarios relacionados con delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, el cual no sólo se puede evidenciar en el ordenamiento interno en materia contenciosa administrativa, sino también en la especialidad penal.

6.38. En efecto, como se explicó en el capítulo 5, la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra no es absoluta, toda vez que opera únicamente cuando se desconoce la identidad de los sujetos implicados en dichas conductas, pues una vez son identificados los mismos y vinculados al proceso inicia a contabilizarse el respectivo término de extinción del ius puniendi del Estado.

6.39. En consecuencia, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional y penal ordinaria<sup>169</sup>, si bien “es factible (...) que un delito de lesa humanidad reporte (...) la condición de imprescriptibilidad en su investigación” con el fin de que los responsables reparen a las víctimas y sean sancionados dada la trascendencia social de sus actos, lo cierto es que, desde una perspectiva constitucional, es un imperativo derivado de la dignidad humana y del derecho al debido proceso que frente a “personas determinadas – individualizadas y formalmente vinculadas- se exija el cumplimiento de los términos de investigación y juzgamiento”, so pena de instrumentalizar al imputado<sup>170</sup>.

6.40. Así, a partir de un parangón entre las instituciones jurídicas reseñadas, esta Corporación evidencia que existe una semejanza entre el término de caducidad del medio de control de reparación directa y el plazo de prescripción de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, comoquiera que:

(i) El término de caducidad del medio de control de reparación directa no inicia a contabilizarse sino hasta el momento en que el afectado tenga conocimiento de que un agente del Estado estuvo involucrado en el hecho dañoso a indemnizar y esté en la capacidad material de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y

(ii) El término de prescripción de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra no inicia contabilizarse sino hasta el momento en que el Estado tenga conocimiento del responsable de la conducta y lo vincula a un proceso penal.

6.41. En este orden de ideas, como lo puso de presente el Pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en su condición de órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>171</sup>, en la Sentencia del 29 de enero de 2020<sup>172</sup>, la Corte considera que no es necesario extender la figura de imprescriptibilidad que se predica de acción penal frente a los delitos de lesa humanidad al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa para asegurar los derechos de las víctimas, puesto que, además de tratarse de instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes<sup>173</sup>, el término legal establecido para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo integra un criterio asimilable al que lleva inmerso dicha figura aplicable a la persecución penal, el cual busca ponderar los principios en tensión, estos son, la seguridad jurídica y el mandato de justicia.

6.42. Efectivamente, en clave con lo dispuesto por el legislador, los perjudicados por un menoscabo originado en un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o un genocidio imputable a una autoridad pública, tienen un término de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y velar por sus intereses en el entendido de que dicho plazo únicamente empezará a contarse, bajo la misma lógica de la imprescriptibilidad penal que se predica de las mencionadas conductas delictivas, una vez la persona tenga conocimiento real de la participación, por acción u omisión, del Estado y se encuentre en la posibilidad material de imputarle el daño causado.

6.43. Por último, este Tribunal considera que, además de las razones expuestas por el Consejo de Estado en el fallo de unificación<sup>174</sup>, la aplicación del término legal de caducidad frente al medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es constitutivo de un delito de lesa humanidad resulta acorde con el criterio interpretativo que puede extraerse de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra contra Chile.

6.44. En concreto, a efectos de examinar la aceptación de responsabilidad del Estado chileno de los daños causados por la aplicación de las normas nacionales referentes a la prescripción de las acciones indemnizatorias por los delitos cometidos en el marco de la dictadura militar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

(i) Reseñó que en el ordenamiento jurídico internacional se consagra la obligación de los Estados de reparar patrimonialmente los daños causados por violaciones manifiestas a las normas de derechos humanos<sup>175</sup> y que, en esta medida, resultan "razonables" los criterios jurídicos dirigidos a establecer que los medios judiciales contemplados para resarcir tales menoscabos, en la misma línea de imprescriptibilidad penal frente a ciertas conductas criminales, se puedan invocar en cualquier momento<sup>176</sup>, en tanto "tales acciones no deberían ser objeto de prescripción".

(ii) Presentó un conjunto de consideraciones dirigidas a sostener que, sin perjuicio de lo anterior, los Estados tienen un margen nacional de apreciación para determinar los medios adecuados mediante los cuales atenderán su obligación de garantizar la prerrogativa al resarcimiento de los daños que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos, dentro de los cuales, por ejemplo, "los programas administrativos de reparación constituyen una de las maneras legítimas de satisfacer el derecho a la reparación".

6.45. En este sentido, esta Sala advierte que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está orientada a evitar que el desamparo de una víctima de un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra que no ha tenido la oportunidad jurídica de acudir a la justicia y lo hace mucho tiempo después de ocurrida la conducta, no derive en la frustración de la garantía de su derecho a la reparación. Empero, la finalidad que subyace a dicha decisión no es crear una previsión orientada a amparar la incuria o la negligencia del interesado en una indemnización o afectar sin justificación la seguridad jurídica, a través de la extensión de la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a ciertas conductas criminales a las demandas de reparación en contra del Estado.

6.46. En efecto, dicho Tribunal Internacional reconoció que la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad no opera per se, sino en razón de la existencia de circunstancias que obstaculizan la investigación y juzgamiento de los responsables de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra<sup>177</sup>. En consecuencia, para esta Corporación ante la ausencia de tales circunstancias, desaparece la justificación de acudir a dicha figura debido a la afectación que la misma implica para otros principios superiores y, por consiguiente, lo propio ocurre con el medio de control de reparación directa cuando el afectado tiene el conocimiento de la participación del Estado en el hecho dañoso y las condiciones materiales para demandar a la administración.

6.47. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que al referirse sobre "la idoneidad de los mecanismos de reparación a nivel interno", en el caso Órdenes Guerra contra Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que:

"(...) ha considerado que, en escenarios de justicia transicional, en los cuales los Estados deben asumir su deber de reparar masivamente a números de víctimas que pueden exceder ampliamente las capacidades y posibilidades de los tribunales internos, los programas administrativos de reparación constituyen una de las maneras legítimas de satisfacer el derecho a la reparación. En esos contextos, esas medidas de reparación deben entenderse en conjunto con otras medidas de verdad y justicia, siempre y cuando se cumplan con una serie de requisitos relacionados, entre otros, con su legitimidad y efectiva capacidad de reparación integral de las mismas. El hecho de combinar reparaciones

administrativas y judiciales, según cada Estado, puede ser entendido como de carácter diferente (excluyente) o complementario y, en este sentido, podría tomarse en cuenta, en una vía, lo otorgado en la otra”<sup>178</sup>.

6.48. En torno a este punto, conviene mencionar que la existencia de un límite temporal para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a efectos de obtener una indemnización por daños causados por agentes del Estado atiende a la realidad del contexto colombiano, puesto que en el país existen más de ocho millones de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y de crímenes de guerra debido al conflicto armado interno<sup>179</sup>, con lo cual para garantizar su reparación efectiva, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, no sólo se ha contemplado el medio de reparación directa, sino que el propio Constituyente estableció un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

6.49. En relación con dicho sistema, cabe recordar que se encuentra contenido en el Acto Legislativo 01 de 2017<sup>180</sup>, en el cual se determinó que está conformado por los siguientes mecanismos y medidas<sup>181</sup>:

- (i) La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición;
- (ii) La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado;
- (iii) La Jurisdicción Especial para la Paz
- (iv) Las medidas de reparación integral para la construcción de paz; y
- (v) Las garantías de no repetición.

6.50. Al respecto, sobre la Jurisdicción Especial para la Paz es necesario mencionar que fue instituida “para garantizar el derecho a la justicia de los afectados por la violencia, por medio de la investigación, juzgamiento y sanción de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado”<sup>182</sup>.

6.51. A su vez, frente a las “medidas de reparación integral para la construcción de la paz”, es pertinente señalar que se concretan en un conjunto de políticas, programas y planes a cargo del Gobierno Nacional dirigido a asegurar el goce de las prerrogativas a la restitución, rehabilitación, indemnización y satisfacción de los afectados por las conductas ilícitas perpetradas por los diferentes actores del conflicto armado<sup>183</sup>.

6.52. En este sentido, cabe resaltar que a través de la Ley 1448 de 2011<sup>184</sup>, el Congreso de la República dispuso la ejecución de un conjunto de programas administrativos dirigidos a indemnizar a los afectados por delitos de lesa humanidad, incluyendo a aquellas personas que no agotaron en su debida oportunidad los mecanismos judiciales correspondientes.

6.53. Sobre este punto, la Corte reitera que “dada la realidad de la masiva victimización en Colombia y la necesidad de garantizar la indemnización de todas las víctimas sin discriminación, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó entonces por el programa de reparaciones regulado en la Ley 1448 de 2011, que busca objetivos amplios, más allá de las justas reclamaciones individuales”<sup>185</sup>.

6.54. En suma, este Tribunal estima que la existencia de un sistema de justicia transicional vigoroso como el introducido en el país por el Acto Legislativo 01 de 2017, permite concluir que el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos no sólo se puede garantizar a través del medio de control de reparación directa, sujeto a término de caducidad, sino por otros mecanismos, cuyos plazos de extinción son más amplios, como las indemnizaciones administrativas o los procesos de investigación, juzgamiento y sanción ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

6.5.5. Así las cosas, con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte estima que la aplicación del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra es acorde a los mandatos constitucionales y, por ello, decide unificar su jurisprudencia en tal sentido con el fin de superar los criterios divergentes existentes dentro de la Jurisdicción Constitucional.

Así las cosas, haciendo caso omiso de la existencia del fallo de unificación, lo cierto es que, ante la existencia de posturas contrarias en lo que respecta al estándar probatorio de los hechos constitutivos de crímenes de lesa humanidad –no a la inaplicación de la caducidad, la interpretación de los jueces de instancia no puede ser tachada por acoger una postura u otra. De ser así, cualquier decisión que adopten estaría viciada por el defecto por el desconocimiento del precedente, pues, de una forma u otra, tales funcionarios estarían desconociendo el precedente de su superior funcional. El principio de autonomía judicial protege la interpretación del juez en tales hipótesis, por lo que, hasta tanto no exista una postura unificada por el respectivo tribunal de cierre, no es posible entender configurado el desconocimiento del precedente judicial, máxime cuando lo que se cuestiona en el fondo es que los jueces no adoptaron, dentro de dos o más interpretaciones, la que los interesados invocaron como fundamento de sus pretensiones.

Esta discrepancia no fue ajena a la jurisprudencia constitucional. En la Sentencia SU-312 de 2020, la Corte se refirió a los diferentes precedentes constitucionales sobre la materia, incluidos los dos que cita la parte demandante (T-352 de 2016 y T-296 de 2018), y resaltó: “[a]nte la inexistencia de una posición uniforme dentro de la Corte Constitucional sobre 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, esta Sala procederá a unificar la jurisprudencia”. Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corte concluyó que: “la aplicación del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra es acorde a los mandatos constitucionales y, por ello, decide unificar su jurisprudencia en tal sentido con el fin de superar los criterios divergentes existentes dentro de la Jurisdicción Constitucional” (negrillas propias)

No existe duda, por las razones anteriormente expuestas, que el Tribunal De Lo Contencioso Administrativo de Bolívar – Sala De Decisión Oral “7, al emitir resolución judicial objeto de la acción constitucional, configuró el defecto de **DESCONOCIMIENTO DE PRECEDENTE JUDICIAL**, toda vez que al revocar sentencia de primera instancia mediante sentencia de fecha 10 de diciembre de 2021, donde el criterio de obligatoria observancia respecto al conteo de la caducidad es el contenido en la sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, en donde la Sala Plena de la Sección Tercera unificó los criterios en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, siendo importante traer a colación sentencias del Honorable Consejo de Estado que ratifican el deber de las autoridades judiciales de acatar el precedente judicial a menos que sustente de manera fundada las razones por las cuales se inhibió de su aplicación, donde se destacan las siguientes:

**CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA, MAGISTRADO PONENTE: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) Expediente: 11001031500020140206801 Actor: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Accionado: Tribunal Administrativo de Risaralda. Acción de Tutela.**

*“(…) El elemento imprescindible para establecer si con ocasión de una decisión judicial se vulneró el derecho-principio de igualdad en un caso concreto, por regla general, es el precedente judicial. En virtud de este toda persona tiene derecho de recibir un trato igualitario por parte de los funcionarios judiciales: esto es, de obtener una decisión*

*(providencia) semejante a la que se adoptó en otros procesos con fundamentos fácticos similares.*

*Para la Sala, solo puede plantearse la transgresión del precedente si se demuestra: (i) la existencia de una o varias decisiones judiciales que guardan identidad fáctica y jurídica con el caso en que se solicita su aplicación (existencia del precedente)<sup>3</sup>; (ii) que tales decisiones (precedentes) eran vinculantes para la autoridad judicial demandada, tanto por ser el precedente vigente, como por tener la fuerza vinculante suficiente (precedente vinculante<sup>4</sup>); (iii) que la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela es contraria al precedente vinculante (contradicción con el precedente vinculante), (iv) y que el juez de instancia no presentó una justificación razonable para apartarse del precedente vinculante (inexistencia de justificación razonable para separarse del precedente).(...)"*

- **REQUISITO ESPECIFICO DE PROCEDIBILIDAD DE LA TUTELA POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE**

Como defecto material o sustantivo se reitera que el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral "7" en la sentencia respectiva, desconoció el precedente vertical sentado por el Honorable Consejo de Estado sobre caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, como se observa en la sentencia que se relacionara a continuación.

El desconocimiento del precedente vertical ha sido considerado por la doctrina constitucional como una de las causales constitutivas de vías de hecho, que se configura cuando no se aplica ante un mismo supuesto fáctico o caso similar, una misma razón de derecho que se haya adoptado en otro caso de igual naturaleza, a menos que el Juez de la causa lo justifique de manera razonada.

Es de anotar que la Jurisprudencia constitucional ha clasificado el precedente jurisprudencial en razón de la jerarquía que presentan las autoridades judiciales. Por tanto, los fallos no solo se comparan en relación con juzgadores del mismo nivel, sino que se hace tomando como referencia las decisiones de sus superiores; el primero de ellos considerado como: en sentido horizontal y el segundo: en sentido vertical.

Para lo que el asunto nos interesa, en cuanto al precedente vertical, ha establecido la Corte Constitucional que con todo, también existe la posibilidad de que un funcionario judicial pueda apartarse de su propio precedente, teniendo en cuenta los caracteres instrumentales y sustanciales, referentes al órgano que realiza el cambio del precedente y las condiciones de realización del mismo. En ese sentido es viable, que dentro de un mismo cuerpo colegiado los Magistrados se aparten de las decisiones constitutivas del precedente o el de otra sala, siempre y cuando expongan en su decisión los argumentos razonables que sirvieron de fundamento

<sup>3</sup> La Sección ha decantado algunas reglas para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente judicial. Entre otras, en la sentencia de marzo 27 de 2013, la primera y más elemental regla es que, "En la tutela, el demandante debe identificar el precedente judicial que se habría desconocido y exponer las razones por las que estima que se desconoció" (radicado 11001-03-15-000-2013-02741-00. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia). Esta regla se fundamenta, entre otras, en lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-1108 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en virtud de la cual, "[...] la existencia de un precedente no depende del hecho de que se haya dictado una sentencia en la cual se contenga una regla de derecho que se estime aplicable al caso. Es necesario que se demuestre que efectivamente es aplicable al caso, para lo cual resulta indispensable que se aporten elementos de juicio –se argumente– a partir de las sentencias. Quien alega, tiene el deber de indicar que las sentencias (i) se refieren a situaciones similares y (ii) que la solución jurídica del caso (su ratio decidendi), ha de ser aplicada en el caso objeto de análisis [...]"

El juez constitucional no puede asumir la existencia de un precedente en asuntos que no son de la justicia constitucional. Para éste, se trata de hechos que han de probarse en el proceso y, así mismo, ser debidamente valorados por las partes."

<sup>4</sup> La fuerza vinculante del precedente puede provenir, en principio, de su expreso reconocimiento legal o jurisprudencial. Corresponden a la primera especie las sentencias de unificación de jurisprudencia, de que trata el Artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que, "Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009". Corresponden a la segunda especie, aquellas providencias que, sin ser sentencias de unificación en el sentido de la disposición precedente, unifican las tesis divergentes, respecto de un asunto de derecho, en un órgano determinado. Estas últimas se caracterizan no solo por resolver el asunto bajo examen sino, primordialmente, por definir una subregla jurisprudencial con vocación de futuro; esto último no obsta para

para ello, resguardando de esa forma tanto las exigencias de igualdad como las garantías de independencia judicial exigidas; bajo este concepto, se advierte que el **Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral "7"**, no siguieron los parámetros establecidos por la Corte Constitucional frente a la observancia y la aplicación de precedente vertical conformado en este caso por el Honorable Consejo de Estado, quien referente al conteo de la caducidad es el contenido en la sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, en donde la Sala Plena de la Sección Tercera unificó los criterios en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, el cual no fue aplicado en este caso, contraviniendo los parámetros establecidos en especial por el Honorable Consejo de Estado, vulnerando el derecho a la igualdad y afectando ostensiblemente los intereses de la Institución que represento, siendo importante traer a colación sentencias del Honorable Consejo de Estado que ratifican el deber de las autoridades judiciales de acatar el precedente judicial a menos que sustente de manera fundada las razones por las cuales se inhibió de su aplicación, donde se destacan las siguientes:

**CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA, MAGISTRADO PONENTE: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) Expediente: 11001031500020140206801 Actor: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Accionado: Tribunal Administrativo de Risaralda. Acción de tutela**

*"(...) El elemento imprescindible para establecer si con ocasión de una decisión judicial se vulneró el derecho-principio de igualdad en un caso concreto, por regla general, es el precedente judicial. En virtud de este toda persona tiene derecho de recibir un trato igualitario por parte de los funcionarios judiciales; esto es, de obtener una decisión (providencia) semejante a la que se adoptó en otros procesos con fundamentos fácticos similares.*

*Para la Sala, solo puede plantearse la transgresión del precedente si se demuestra: (i) la existencia de una o varias decisiones judiciales que guardan identidad fáctica y jurídica con el caso en que se solicita su aplicación (existencia del precedente)<sup>5</sup>; (ii) que tales decisiones (precedentes) eran vinculantes para la autoridad judicial demandada, tanto por ser el precedente vigente, como por tener la fuerza vinculante suficiente (precedente vinculante<sup>6</sup>); (iii) que la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela es contraria al precedente vinculante (contradicción con el precedente vinculante), (iv) y que el juez de instancia no presentó una justificación razonable para apartarse del precedente vinculante (inexistencia de justificación razonable para separarse del precedente).(...)"*

<sup>5</sup> La Sección ha decantado algunas reglas para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente judicial. Entre otras, en la sentencia de marzo 27 de 2013, la primera y más elemental regla es que, "En la tutela, el demandante debe identificar el precedente judicial que se habría desconocido y exponer las razones por las que estima que se desconoció" (radicado 11001-03-15-000-2013-02741-00. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia). Esta regla se fundamenta, entre otras, en lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-1108 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en virtud de la cual, "[...] la existencia de un precedente no depende del hecho de que se haya dictado una sentencia en la cual se contenga una regla de derecho que se estime aplicable al caso. Es necesario que se demuestre que efectivamente es aplicable al caso, para lo cual resulta indispensable que se aporten elementos de juicio—se argumente— a partir de las sentencias. Quien alega, tiene el deber de indicar que las sentencias (i) se refieren a situaciones similares y (ii) que la solución jurídica del caso (su ratio decidendi), ha de ser aplicada en el caso objeto de análisis [...]"

El juez constitucional no puede asumir la existencia de un precedente en asuntos que no son de la justicia constitucional. Para éste, se trata de hechos que han de probarse en el proceso y, así mismo, ser debidamente valorados por las partes."

<sup>6</sup> La fuerza vinculante del precedente puede provenir, en principio, de su expreso reconocimiento legal o jurisprudencial. Corresponden a la primera especie las sentencias de unificación de jurisprudencia, de que trata el Artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que, "Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009". Corresponden a la segunda especie, aquellas providencias que, sin ser sentencias de unificación en el sentido de la disposición precedente, unifican las tesis divergentes, respecto de un asunto de derecho, en un órgano determinado. Estas últimas se caracterizan no solo por resolver el asunto bajo examen sino, primordialmente, por definir una subregla jurisprudencial con vocación de futuro; esto último no obsta para que

**CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A" MAGISTRADO PONENTE: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren., seis (06) de septiembre de dos mil trece (2013) Expediente: 11001031500020130143100 Actor: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Accionado: Tribunal Administrativo de Antioquia-Sala Cuarta de Decisión. Acción de tutela**

**"(...) Del desconocimiento del precedente vertical**

*El desconocimiento del precedente judicial ha sido considerado por la doctrina constitucional como una de las causales constitutivas de vías de hecho, que se configura cuando no se aplica ante un mismo supuesto fáctico o caso similar, una misma razón de derecho que se haya adoptado en otro caso de igual naturaleza, a menos que el Juez de la causa lo justifique de manera razonada.*

*Es de anotar que la misma jurisprudencia constitucional ha clasificado el precedente jurisprudencial en razón de la jerarquía que presentan las autoridades judiciales. Por tanto, los fallos no solo se comparan en relación con juzgadores del mismo nivel, sino que se hacen tomando de referencia las decisiones de sus superiores. El primero de ellos considerado como en **sentido horizontal** y el segundo en **sentido vertical**.*

*Para lo que al asunto interesa, en cuanto al precedente vertical, ha establecido la Corte Constitucional que con todo, también existe la posibilidad de que un funcionario judicial pueda apartarse de su propio precedente, teniendo en cuenta, los caracteres instrumental y sustancial, referentes al órgano que realiza el cambio del precedente y las condiciones de realización el mismo. En ese sentido es viable, que dentro de un mismo cuerpo colegiado los Magistrados se aparten de las decisiones constitutivas del precedente o el de otra Sala, siempre y cuando expongan en su decisión los argumentos razonables que sirvieron de fundamento para ello, resguardando de esta forma tanto las exigencias de igualdad como las garantías de independencia judicial exigidas.*

*Ahora bien, las reglas de derecho, que por su carácter amplio y general inspiran el sentido de una decisión, configuran criterios que el Juez de instancia puede adoptar y/o adaptar para encontrar una solución al caso pendiente de fallo, pero no resultan en ningún modo obligatorios, como se ve la imposición de aplicar la misma regla que soluciono un caso pasado al posterior, depende de si los supuestos de hecho de los dos asuntos son similares. Pero, las pautas que se presentan más generales son solamente una guía para el Juez ordinario, que le puede indicar una de varias formas de fallar.*

*(...)*

*Por último, en virtud de la autonomía interpretativa con que cuentan los jueces, puede aceptarse tanto en el precedente horizontal, como en el vertical que las distintas Salas de decisión se aparten de los precedentes judiciales, **solo si exponen unas razones debidamente fundadas, que justifiquen tal criterio. (...)**"*

3.1.6. Dicho lo anterior, el Tribunal incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente vertical fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que no es acertado entender, como lo hace el impugnante, que al hacerse un estudio de las razones por las que se considera que no fueron aplicados de manera correcta los precedentes en torno a la valoración de la hoja de vida del oficial, se esté vulnerando el principio de autonomía con el que cuentan los Jueces de la República, pues al momento de analizar y aplicar, como en este caso, un criterio jurisprudencial, éste debe hacerse de manera coherente y precisa, y analizada armónicamente con los supuestos fácticos puestos a consideración del juez natural.

## PETICIONES

**PRIMERA:** Que se declare la sentencias de segunda instancia de fecha 10 de diciembre de 2021 proferida por el **Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral "7"**, y, notificada el 15 de septiembre de 2022, dentro del proceso promovido por el señor JUAN CARLOS MEJIA DIAZ, bajo radicado 13001-33-33-008-2015-00445-01, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL-MUNICIPIO DE SAN JACINTO, violaron el derecho fundamental a la igualdad y al Debido Proceso de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

**SEGUNDA:** Que como consecuencia de la declaratoria anterior, se conceda el amparo de tutela solicitado por la Policía Nacional, y se DEJE SIN EFECTOS las sentencias citadas, y se ordene al **Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral "7"**, MAGISTRADO PONENTE DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ dentro del término razonable, dictar la sentencia de reemplazo, en la cual se acaten los argumentos jurídicos expuestos en la presente acción y observando el precedente vertical fijado por el H. Consejo de Estado en las sentencias cuyo desconocimiento se invocó, respecto al conteo de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra.

## JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que no se ha interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos aquí relacionados, ni contra la misma autoridad.

## ANEXOS

1. Poder otorgado por el Comandante de Policía Metropolitana de Cartagena de Indias
2. Fotocopia de la Resolución No. 2052 del 29 de mayo de 2007.
3. Fotocopia de la Resolución No. 0159 del 23 de enero de 2023
4. Sentencias de primera instancia de fecha 26 de marzo de 2019 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral Del Circuito De Cartagena, dentro del proceso promovido por el señor JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS, bajo radicado 13001-33-33-008-2015-00445-00, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL- MUNICIPIO DE SAN JACINTO.
5. Sentencia de segunda instancia dictada por el **Tribunal De Lo Contencioso Administrativo De Bolívar – Sala De Decisión Oral "7"** de fecha 10 de diciembre de 2021, notificada el 15 de septiembre de 2022, dentro del proceso promovido por el señor JUAN CARLOS MEJIA DIAZ Y OTROS, bajo radicado 13001-33-33-008-2015-00445-01, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL- MUNICIPIO DE SAN JACINTO.
6. Salvamento de voto Tribunal Administrativo de Bolívar Magistrado OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA.

PERSONERIA

De manera respetuosa solicito me reconozca personería para actuar en nombre y representación de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL, conforme al poder conferido.

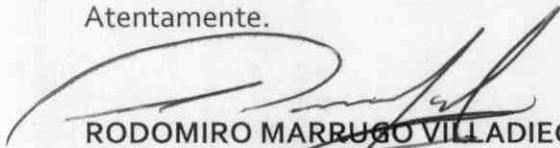
DOMICILIO Y NOTIFICACIONES

La parte demanda y su representante legal tienen su domicilio en la ciudad de Santa fe de Bogotá, en la transversal 45 No.4011 CAN, Edificio Policía Nacional. El delegado por el señor Ministro de Defensa para notificarse de esta clase de demandas y otorgar el correspondiente poder según Resolución No. 2052 del 29 de mayo de 2007, es el señor Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, quien tiene su domicilio en el Comando de dicha fuerza en el barrio Manga de esta ciudad. Igualmente se recibirán notificaciones electrónicas en la siguiente dirección: [debol.notificacion@policia.gov.co](mailto:debol.notificacion@policia.gov.co)

Al accionado **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR – SALA DE DECISIÓN ORAL 7** - Magistrada ponente Dra. Luis Miguel Villalobos Álvarez, al correo "Notificaciones " [destao2bol@notificacionesrj.gov.co](mailto:destao2bol@notificacionesrj.gov.co) y/o a la siguiente dirección Edif. Nacional, Venezuela #8 Centro Histórico, Cartagena de Indias, Bolívar.

Con el respeto que me caracteriza;

Atentamente.



**RODOMIRO MARRUGO VILLADIEGO**

Apoderado Policía Nacional

C.C. No. 73.191.647 de Cartagena/ Bolívar.

T.P. N°. 355.392 del C.S. de la J.



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**POLICÍA NACIONAL**  
**SECRETARÍA GENERAL**  
**DEFENSA JUDICIAL SEDE BOLÍVAR**

Señor  
**HONORABLES MAGISTRADOS**  
**CONSEJO DE ESTADO**  
E. S. D.

Ref. OTORGAMIENTO DE PODER  
Ref. ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL  
ACCIONADO: TRIBUNAL ADMNISTRATIVO DE BOLIVAR - SALA DE DECISION No. "7".

Coronel **WILSON JAVIER PARADA GONZALEZ**, persona mayor de edad, domiciliado y residente en la Ciudad de Cartagena, Departamento de Bolívar, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.167.725 expedida en Tunja/ Boyacá, en mi calidad de representante Judicial y Administrativo Delegado, como Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, de conformidad con la Resolución No. 0159 del 23 de enero de 2023, emanada del Ministerio de Defensa Nacional y facultado por la Resolución No. 2052 del 29 de mayo de 2007, por medio del presente escrito manifiesto al señor Magistrado, que confiero **PODER ESPECIAL AMPLIO Y SUFICIENTE** al señor Intendente **RODDMIRO MARRUGO VILLADIEGO**, abogado en ejercicio identificado con cédula de ciudadanía No. 73.191.647 de Cartagena/Bolívar y tarjeta profesional 355.392 del Consejo Superior de la Judicatura, para que como apoderado de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, atienda y lleve este proceso hasta su culminación, de conformidad y para los efectos del Artículo 160 del C.P.A.C.A.

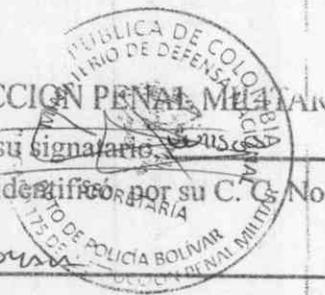
El apoderado queda facultado para ejercer todas las actuaciones necesarias para la defensa de los intereses de la Nación, conciliar total o parcialmente las pretensiones de la demanda de acuerdo con los parámetros del Comité de Conciliación y de Defensa Judicial del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, así mismo **SUSTITUIR Y REASUMIR** el presente poder.

Sírvase reconocer personería en los términos para los efectos señalados en la Ley.

Atentamente:

Coronel **WILSON JAVIER PARADA GONZALEZ**  
Comandante Policía Metropolitana de Cartagena de Indias  
C.C. No. 7.167.725 de Tunja/ Boyacá.

**JUZGADO 175 DE INSTRUCCION PENAL MILITAR**  
Presentado personalmente por su signatario, Wilson Parada Gonzalez, quien se identificó por su C.C. No. 7.167.725  
Expedida en Tunja / Boyacá  
Cartagena 30/01/2023  
El Secretario St. Peralta Caballero Carran



Acepto

Intendente **RODDMIRO MARRUGO VILLADIEGO**  
C.C. N° 73.191.647 exp. Cartagena/Bolívar  
T.P. 355.392 del C.S. de la J



Barrió Manga, Calle Real Nro.24-03  
Teléfonos 6609119  
[mecar.grune@policia.gov](mailto:mecar.grune@policia.gov)



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

RESOLUCIÓN NÚMERO **0159** DE 2023

( 23 ENE 2023 )

Por la cual se traslada a un personal de Oficiales Superiores de la Policía Nacional

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

En ejercicio de la facultad legal que le confiere el artículo 42 numeral 2 literal b) del Decreto Ley 1791 de 2000, y

CONSIDERANDO

Que atendiendo la solicitud del Director General de la Policía Nacional de Colombia con oficio GS-2022-061731 /DITAH-APROP-29.25 del 14 de diciembre de 2022 y la certificación del 7 de diciembre del mismo año, suscrita por la Jefe Área Procedimientos de Personal de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, los Oficiales Superiores relacionados en el presente acto administrativo cumplen con las necesidades de los cargos vacantes y perfiles requeridos para cada unidad.

RESUELVE

**ARTÍCULO 1.** Trasladar a los Oficiales Superiores de la Policía Nacional que se relacionan a continuación, a partir de la comunicación del presente acto administrativo, a las unidades que en cada caso se indica, así:

Coronel SEPULVEDA FIGUEROA NELSON RODRIGO, identificado con la cédula de ciudadanía 7.167.868, de la Jefatura Nacional de Servicio de Policía al Departamento de Policía Putumayo, como Comandante.

Coronel AGUILAR VILLANUEVA RUBBY SHIRLEY, identificada con la cédula de ciudadanía 52.227.420, de la Dirección Nacional de Escuelas - Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" a la Policía Metropolitana de Villavicencio.

Coronel VASQUEZ ARGUELLO DIEGO FERNANDO, identificado con la cédula de ciudadanía 82.392.520, de la Policía Metropolitana de Neiva a la Policía Metropolitana de Soacha, como Comandante.

Coronel MANTILLA GARCIA MARIA MARGARITA, identificada con cédula de ciudadanía 52.148.478, del Departamento de Policía Boyacá a la misma unidad, como Comandante.

Coronel GUZMAN GONZALEZ JUAN ANDRES, identificado con cédula de ciudadanía 79.458.127, de la Subdirección General a la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

Coronel HERAS SANTANA DALMIRO RAFAEL, identificado con cédula de ciudadanía 8.534.336, de la Inspección General y Responsabilidad Profesional al Departamento de Policía Guaviare, como Comandante.

Coronel PARADA GONZALEZ WILSON JAVIER, identificado con cédula de ciudadanía 7.167.725, de la Policía Metropolitana de Cartagena a la misma unidad, como Comandante.

Coronel CASTRO AMORTEGUI JUAN CARLOS, identificado con cédula de ciudadanía 79.617.955, de la Dirección Nacional de Escuelas - Escuela de Seguridad Vial a la Policía Metropolitana de Bogotá.

Continuación de la Resolución. "Por la cual se traslada a un personal de Oficiales Superiores de la Policía Nacional". Encabeza el señor Coronel SEPULVEDA FIGUEROA NELSON RODRIGO y otros.

Coronel CAMELO SANCHEZ MIGUEL ANDRES, identificado con cédula de ciudadanía 79.748.988, del Departamento de Policía Meta a la Dirección Nacional de Escuelas – Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro", como Director.

Coronel ARCHILA ZAPATA JOSE RICARDO, identificado con cédula de ciudadanía 79.712.849, del Departamento de Policía Cauca a la misma unidad, como Comandante.

Coronel GARCIA SUAREZ CARLOS ANDRES, identificado con cédula de ciudadanía 79.788.697, de la Jefatura Nacional de Servicio de Policía a la Policía Metropolitana de San José de Cúcuta.

Coronel ZABALA JOYA NELSON, identificado con cédula de ciudadanía 79.799.831, de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali al Departamento de Policía Guainía, como Comandante.

Coronel CASTELLANOS RUIZ JAVIER MAURICIO, identificado con cédula de ciudadanía 91.480.664, de la Dirección de Protección y Servicios Especiales al Departamento de Policía Cundinamarca.

Coronel ROMERO BRICEÑO EDWIN ELIAS, identificado con cédula de ciudadanía 86.059.590, del Departamento de Policía Guainía a la Policía Metropolitana de Bogotá.

Coronel ZUBIETA PARDO WILLIAM ALBERTO, identificado con cédula de ciudadanía 79.749.742, del Departamento de Policía Quindío a la Policía Metropolitana de Cartagena.

Coronel MALAGON HERNANDEZ YORGUIN ORLANDO, identificado con cédula de ciudadanía 79.754.032, del Departamento de Policía Tolima al Departamento de Policía Magdalena, como Comandante.

**ARTÍCULO 2.** Comunicar por intermedio de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 3.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Bogotá D.C., a los,

23 ENE 2023

**EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,**

*I Velásquez G.*  
IVÁN VELÁSQUEZ GÓMEZ



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

RESOLUCION NÚMERO 2052 DE 2007

( 29 MAYO 2007 )

"Por la cual se adiciona el artículo 2 de la Resolución No. 3969 del 30 de noviembre de 2006".

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular las conferidas por el artículo 211 de la Constitución Política, los artículos 9 de la Ley 489 de 1998, 8 numeral 2 del Decreto 1512 de 2000, 1 del Decreto 049 de 2003, 23 de la Ley 446 de 1998, 149 del Código Contencioso Administrativo y 64 del Código de Procedimiento Civil, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el artículo 2 de la Resolución No. 3969 del 30 de noviembre de 2006, se delegó la función de notificarse de las demandas, acciones de tutela, acciones populares, acciones de grupo y de cumplimiento que contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, cursen en los Tribunales o Juzgados del país, así como la de notificarse de las demandas en la jurisdicción ordinaria (asuntos civiles, penales y laborales) y procesos que cursen ante las diferentes autoridades administrativas; en los Comandantes de las Policías Metropolitanas y de Departamentos de Policía.

Que el Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006 "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones", en su artículo 2 numeral 8 facultó al Director General de la Policía Nacional de Colombia, para expedir las resoluciones, manuales y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional.

Que, mediante Resolución No. 00916 del 27 de marzo de 2007, el Director General de la Policía Nacional de Colombia, creó la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, con la misión de contribuir a la satisfacción de las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita el mantenimiento de las condiciones necesarias para que los habitantes dentro de la jurisdicción de esta unidad, puedan ejercer sus derechos y libertades públicas.

Continuación de la Resolución "Por la cual se adiciona el artículo 2 de la Resolución No. 3969 del 30 de noviembre de 2006."

---

Que se hace necesario delegar en el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, la función de notificarse de las demandas y constituir apoderados en los procesos contencioso administrativos, acciones de tutela, acciones populares, acciones de grupo y cumplimiento que contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, cursen en los Tribunales o Juzgados ubicados en el Departamento de Bolívar; así como la de notificarse de las demandas que cursen en la jurisdicción ordinaria (asuntos civiles, penales y laborales) y las diferentes autoridades administrativas.

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º.** Adicionar el artículo segundo de la Resolución No. 3969 del 30 de noviembre de 2006, en el sentido de delegar igualmente en el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, la función de notificarse de las demandas y constituir apoderados en los procesos contencioso administrativos, acciones de tutela, acciones populares, acciones de grupo y cumplimiento que contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, cursen en los Tribunales o Juzgados ubicados en el Departamento de Bolívar; así como la de notificarse de las demandas que cursen en la jurisdicción ordinaria (asuntos civiles, penales y laborales) y las diferentes autoridades administrativas.

**ARTÍCULO 2º.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C. **29 MAYO 2007**

  
**JUAN MANUEL SANTOS C.**  
Ministro de Defensa Nacional



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**

**Número único de radicación: 11001-03-15-000-2023-00571-00**

**Referencia: Acción de tutela**

**Actora: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -  
POLICÍA NACIONAL**

**Asunto: Admite demanda**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Por ajustarse a las formalidades previstas en el Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>1</sup>, se admite la acción de tutela presentada por la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** contra la **SALA DE DECISIÓN NÚM. 7 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, por estimar que le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, al haber proferido la providencia de 10 de diciembre de 2021, dentro del medio de control de reparación directa identificado con el número único de radicación 2015-00445-01.

En consecuencia, se dispone:

**a):** Notifíquese a los magistrados de la Sala de Decisión núm. 7 del Tribunal Administrativo de Bolívar. Remítaseles copia de la solicitud

---

<sup>1</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2023-00571-00  
Actora: **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL**

de tutela, para que si a bien lo tienen rindan informes sobre el particular, contando para ello con un término de dos (2) días a partir de la notificación de esta providencia, los cuales podrán ser enviados a la dirección electrónica [secgeneral@consejodeestado.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.gov.co)

**b):** Por tener interés directo en las resultas del proceso, vincúlense y notifíquese al **MUNICIPIO DE SAN JACINTO**, al **EJÉRCITO** y a la **ARMADA NACIONAL**, parte demandada; y a los demandantes dentro del proceso que dio origen a la presente acción. Asimismo, al **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, que conoció en primera instancia del proceso en mención. Remítaseles copia de la solicitud de tutela al señor Alcalde del Municipio de San Jacinto (Bolívar), a los comandantes del Ejército y de la Armada Nacional, al Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias y a las 349 personas que fungieron como demandantes en el proceso objeto de controversia, relacionados en la providencia cuestionada visible en el índice núm. 2 del expediente digital agregado al sistema SAMAI, para que si a bien lo tienen rindan informes sobre el particular, contando para ello con un término de dos (2) días a partir de la notificación de esta providencia, los cuales podrán ser enviados a la dirección electrónica [secgeneral@consejodeestado.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.gov.co)



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2023-00571-00  
Actora: **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL**

**c):** Ténganse como pruebas, en cuanto fueren conducentes y por el valor que les corresponda en derecho, los documentos aportados por la actora con la solicitud de tutela.

**d):** Tiénese al doctor **RODOMIRO MARRUGO VILLADIEGO** como apoderado especial de la parte demandante, de conformidad con el poder y los documentos anexos obrantes en el expediente.

**e):** Ofíciase al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias, para que remita, en el término de la distancia, con destino al proceso de la referencia, copia física o digital del expediente identificado con el número único de radicación 2015-00445-01, contentivo del medio de control de reparación directa promovido por los señores **JUAN CARLOS MEJÍA DÍAZ** y **OTROS**, contra la actora, el **MUNICIPIO DE SAN JACINTO** y el **EJÉRCITO** y la **ARMADA NACIONAL**, al correo electrónico **[secgeneral@consejodeestado.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.gov.co)**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*(Firmado electrónicamente)*  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
**Consejera**



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 110010315000-2023-00571-00**

**Referencia: Acción de tutela**

**Actora: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -  
POLICÍA NACIONAL**

**TESIS: SE DENIEGA EL AMPARO SOLICITADO. NO SE CONFIGURÓ EL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL. EL TRIBUNAL VALORÓ LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS DELITOS DE LESA HUMANIDAD. LA ACTORA NO MENCIONA LA FECHA A PARTIR DE LA CUAL DEBERÍA CONTABILIZARSE EL TÉRMINO RESPECTIVO NI DEMUESTRA EN QUÉ MOMENTO GARANTIZÓ LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD PARA EL RETORNO DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A SUS LUGARES DE ORIGEN.**

**DERECHOS FUNDAMENTALES: AL DEBIDO PROCESO Y A LA IGUALDAD**

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Sala decide la solicitud de tutela presentada por la actora contra el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En adelante el TRIBUNAL.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00  
Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

## I.- ANTECEDENTES

### I.1.- La solicitud

La **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL**<sup>2</sup>, actuando a través de apoderado, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por el **TRIBUNAL** al haber proferido en segunda instancia la sentencia de 10 de diciembre de 2021, dentro del medio de control de reparación directa identificado con el número único de radicación 130013333008-2015-00445-01.

### I.2.- Hechos

Manifestó que en el año 2015 un grupo aproximado de 200 personas que adujeron ser víctimas de desplazamiento forzado del **MUNICIPIO DE SAN JACINTO** (Bolívar) por hechos ocurridos en los años 1999 a 2003, promovieron una demanda en ejercicio del

---

<sup>2</sup> En adelante la Policía Nacional.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00  
Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

medio de control de reparación directa en su contra y del **EJÉRCITO** y la **ARMADA NACIONAL**, con la finalidad de que se les indemnizara por los perjuicios causados por su situación.

Comentó que el proceso aludido fue identificado con el número único de radicación 130013333008-2015-00445-01 y atribuido para su trámite en primera instancia al **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**<sup>3</sup> que, mediante sentencia de 26 de marzo de 2019, denegó las pretensiones de la demanda por cuanto no hubo certeza sobre la calidad de desplazados de los demandantes.

Informó que la parte vencida interpuso el recurso de apelación respectivo ante el **TRIBUNAL** que, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2021, revocó la decisión recurrida y, en su lugar, accedió a las pretensiones solicitadas y la condenó solidaria y administrativamente responsable junto con las demás entidades demandadas al pago de perjuicios morales en relación con 187 actores en cuantía de 80 SMLMV por cada uno.

---

<sup>3</sup> En adelante el JUZGADO.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

### **I.3.- Fundamentos de la solicitud**

Argumentó que al proferir la sentencia cuestionada el **TRIBUNAL** incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente jurisprudencial, en particular, los contenidos en la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del expediente 85001-33-33-002-2014-00144-01, así como en la sentencia T-490 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, conforme con las cuales el medio de control de reparación directa está sometido al término de caducidad, incluso en los asuntos relacionados con crímenes de lesa humanidad.

Agregó que de igual forma el **TRIBUNAL** desconoció el precedente fijado por la Sección Tercera de esta Corporación en el "*[...] auto de 21 de noviembre de 2012208, la sentencia de 13 de mayo 20152009 y el auto de 10 de febrero de 2016210 [...]*", conforme con los cuales es claro que en ese tipo de asuntos es aplicable el término de caducidad.

Expuso que en el presente caso no era posible establecer si el daño cesó o se ha mantenido en el tiempo, dado que las pruebas no demostraban si el retorno de los actores a su lugar de origen no ha



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

sido posible porque subsistan las situaciones de peligro o amenaza que les obligó a desplazarse.

#### **I.4.- Pretensiones**

Como consecuencia de lo anterior, la actora pretende lo siguiente:

*"[...]PRIMERA: Que se declare que la sentencia de segunda instancia de fecha 10 de diciembre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral 7 [...]*

*SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaratoria anterior, se conceda el amparo solicitado por la Policía Nacional y se deje sin efectos la sentencia citada y se ordene al Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión Oral 7, dentro de un término razonable, dictar la sentencia de reemplazo, en la cual se acaten los argumentos expuestos en la presente acción y observando el precedente fijado por el H. Consejo de Estado en las sentencias cuyo desconocimiento se invocó, respecto del conteo de caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad[...]"*

#### **I.5.- Defensa**

**I.5.1.-** El **TRIBUNAL** manifestó que la acción de tutela no puede convertirse en una tercera instancia para reabrir debates probatorios y jurídicos que se surtieron ante el juez natural de un asunto.

Agregó que comoquiera que en el presente caso el actor pretende



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

que se dé aplicación a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, la acción de tutela de la referencia resulta improcedente porque para tal efecto la actora tenía a su disposición el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, conforme con el artículo 256 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Indicó que en la providencia cuestionada efectuó un análisis minucioso de la caducidad del medio de control de reparación directa en casos de desplazamiento forzado, en el que incluyó la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020 citada por la actora como desconocida.

Expuso que "[...] en Auto Interlocutorio No. 0238-2018 de fecha 05 de Junio de 2018, había declarado la no operancia de la caducidad de las pretensiones indemnizatorias derivadas del Desplazamiento Forzado de los demandantes, decisión que quedó ejecutoriada y contra la cual, la parte demandada no interpuso acciones constitucionales [...]".

Explicó que, en la providencia cuestionada planteó que, aun aplicando la sentencia de unificación aludida, en el caso no operaba



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00  
Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

la caducidad porque había circunstancias que impidieron a los actores ejercer el derecho de acción con anterioridad, sin que al momento en que fue presentada la demanda hubiesen sido superadas las situaciones que llevaron a su desplazamiento.

Comentó que la decisión sobre la caducidad tuvo como eje principal el hecho "[...] *de que el desplazamiento forzado es un daño continuado el cual se prolonga en el tiempo y cesa cuando se dan las condiciones establecidas por la ley y por la jurisprudencia del Consejo de Estado, tesis que se ha mantenido incólume aun con posterioridad a la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020 [...]*".

**I.5.2.-** El **JUZGADO**, vinculado en calidad de tercero con interés directo en las resultas del proceso, manifestó que la presente acción de tutela debe ser declarada improcedente o, en su lugar, ser denegada, dado que no existió la vulneración alegada.

Explicó que, si bien en primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, al ser apelada su decisión el **TRIBUNAL** la revocó con base en sus argumentos y criterios jurídicos admisibles expuestos en la providencia cuestionada.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

**I.5.3.- El MINISTERIO DE DEFENSA**, vinculado en calidad de tercero con interés directo en las resultas del proceso, comentó que las pretensiones de la solicitud de amparo debían ser accedidas, dado que, en efecto, en su sentir, *"[...] no se puede desconocer que actualmente existe una sentencia de unificación del Consejo de Estado en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa que es de obligatorio acatamiento [...]"* y, por ende, debía haberse declarado la caducidad en el caso origen de la controversia.

Aseguró que la caducidad no es un capricho ni un mecanismo de afectación del derecho de acceso a la administración de justicia, sino que se trata de una figura fundada en principios constitucionales que pretenden garantizar la seguridad jurídica.

Agregó que las sentencias de unificación naturalmente nacen para dirimir diferentes interpretaciones judiciales y sus efectos son instantáneos, es decir, se aplican a todos los procesos vigentes y venideros, por lo que para el caso bajo estudio debió aplicarse el precedente contenido en la providencia de 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de estado sobre la caducidad en reparación directa.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

**I.5.4.-** La señora **NEREIDA MARGARITA MEJIA DIAZ**, vinculada en calidad de tercera con interés directo en las resultas del proceso, solicitó declarar improcedente la solicitud de amparo por inexistencia de vulneración a los derechos deprecados.

Afirmó que no es cierto que el **TRIBUNAL** haya desconocido la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020 aludida, porque en la providencia cuestionada dicha autoridad desarrolló un acápite en el que estudió la caducidad del medio de control de reparación directa en lo relacionado con el desplazamiento forzado, en el que incluyó un análisis legal y probatorio de cara a las reglas jurisprudenciales allí contenidas.

Sostuvo que además "*[...] el juicio valorativo del juez de instancia no fue irrazonable ni desproporcionado, pues tuvo en cuenta las sentencias vigentes proferidas con posterioridad a la Sentencia de Unificación del año 2020 [...]*".



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00  
Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia**

La Sala es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto 333 de 6 de abril de 2021 y en virtud del artículo 2º del Acuerdo número 377 de 11 de diciembre de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de las acciones de tutela entre las Secciones; y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 de la misma Sala, que asigna a esta Sección el conocimiento de las acciones de tutela.

### **La acción de tutela contra providencias judiciales**

Un primer aspecto que interesa resaltar, es que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Álvarez Bello, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la jurisprudencia, consideró que es procedente la acción de tutela contra providencia judicial cuando se esté en presencia de la



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

violación de derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012, la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir, los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que esta Corporación o aquella elaboren sobre el tema, lo cual fue reiterado en la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Expediente núm. 2012-02201-01).

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional señaló los requisitos generales y especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

*"[...] Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

*a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones<sup>[4]</sup>. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y*



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

*de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

*b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable<sup>[5]</sup>. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.*

*c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración<sup>[6]</sup>. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.*

*d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora<sup>[7]</sup>. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.*

*e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los*



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

*hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible<sup>[8]</sup>. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.*

*f. Que no se trate de sentencias de tutela<sup>[9]</sup>. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.*

*... Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.*

*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se*



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

*decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>[10]</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

***h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.***

*i. Violación directa de la Constitución. [...]” (Destacado fuera del texto)*

En el caso bajo examen, la **POLICÍA NACIONAL** pretende que se deje sin efecto la **sentencia de 10 de diciembre de 2021**, proferida por el **TRIBUNAL** en segunda instancia dentro del medio de control de reparación directa identificado con el número único de radicación 130013333008 2015 00445 01, mediante la cual se le declaró solidaria y administrativamente responsable por el desplazamiento forzado de 187 personas.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

La controversia tiene origen en una demanda de reparación directa presentada en el año 2015 por un grupo de personas que adujeron ser víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos entre los años 1999 a 2003.

El disenso de la parte actora radica en que, en su sentir, el **TRIBUNAL** incurrió en el **defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial** contenido en la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del expediente 85001-33-33-002-2014-00144-01, así como en la sentencia T 490 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, conforme con las cuales aún en casos relacionados con delitos de lesa humanidad, el medio de control de reparación directa está sometidos a caducidad.

Además, la accionante asegura que en el caso bajo estudio no era posible establecer si el daño cesó o se ha mantenido en el tiempo, dado que las pruebas no demostraban si el retorno de los actores a su lugar de origen no fue posible porque hayan subsistido las situaciones de peligro o amenaza que les obligó a desplazarse.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

La Sala precisa que el estudio del caso se limitará al presunto desconocimiento de la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado y la sentencia T 490 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, dado que si bien en el escrito introductorio se hizo mención a otras providencias adicionales, estas no fueron identificadas de forma tal que permitiera su individualización y consulta, además porque en todo caso lo cierto es que fueron mencionadas para ilustrar la misma regla jurisprudencial invocada como desconocida, esto es, la aplicación de la caducidad en reparación directa en casos relacionados con delitos de lesa humanidad.

Por lo anterior, la Sala debe determinar si el caso cumple con los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela y, de ser así, establecer si el **TRIBUNAL** vulneró los derechos deprecados e incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, al haber proferido la sentencia de 10 de diciembre de 2021 aludida.

La Sala observa que en el presente caso, se cumple con el requisito de la relevancia constitucional, por cuanto la actora plantea con suficiente carga argumentativa las razones por las cuales, en su



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

criterio, se han vulnerado sus derechos fundamentales y se configuró el defecto alegado; contra la decisión cuestionada no proceden recursos y tampoco se estructuran las causales de los recursos extraordinarios de revisión (artículo 248 y ss. del CPACA) y unificación de jurisprudencia (artículo 256 y ss., ídem); la acción de tutela se interpuso en un plazo razonable<sup>4</sup>, la solicitud identifica los hechos y derechos que se estiman lesionados; y, por último, no se trata de una acción de tutela contra sentencia de tutela.

Visto que el presente caso cumple con los requisitos generales de procedibilidad, la Sala hará mención al marco jurídico del defecto alegado, para enseguida resolver el fondo del asunto.

### **Defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial**

En nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado en torno a las decisiones judiciales, entre otras, las siguientes figuras jurisprudenciales: la doctrina probable, el antecedente jurisprudencial, el precedente jurisprudencial, la sentencia de

---

<sup>4</sup> Así lo determinó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Expediente nro. 2012-02201, Consejero ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez).



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

unificación y la extensión de la jurisprudencia.

Dichas figuras encuentran su fundamento legal en los artículos 4º de la Ley 169 de 31 de diciembre de 1896<sup>5</sup> y el 270 de la Ley 1437 de 2011; así como su respaldo jurisprudencial en las sentencias C-836 de 9 de agosto de 2001<sup>6</sup>; C-816 de 10. de noviembre de 2011<sup>7</sup>; C-179 de 13 de abril de 2016<sup>8</sup>; y T-102 de 25 de febrero de 2014<sup>9</sup>.

En relación con esta causal, la Corte Constitucional ha desarrollado, ampliamente, el concepto del precedente judicial, definiéndolo así:

*"[...] conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver **que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia [...]."**<sup>10</sup> (Destacado fuera de texto).*

Así las cosas, la aplicación del precedente judicial en un caso determinado, busca asegurar la eficacia de los principios y derechos

<sup>5</sup> "Sobre reformas judiciales". (Doctrina probable).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 836 de 9 de agosto de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. (Doctrina probable).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 816 de 10. de noviembre de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. (Sentencias de unificación jurisprudencial).

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 179 de 13 de abril de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. (Sentencias de unificación jurisprudencial).

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-102 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. (Antecedente jurisprudencial).

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-482 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

fundamentales a la igualdad, a la buena fe, a la seguridad jurídica y a la confianza legítima que, a su vez, garantizan la protección del debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia.

Lo anterior encuentra su fundamento en el criterio desarrollado por la Corte Constitucional<sup>11</sup>, según el cual la actividad interpretativa que se realiza con fundamento en el principio de la autonomía judicial está supeditada al respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, lo que supone, necesariamente que, en casos análogos, los funcionarios judiciales se encuentran atados en sus decisiones, por la regla jurisprudencial que, para el asunto concreto, se haya fijado por el funcionario de superior jerarquía (precedente vertical) o por el mismo juez (precedente horizontal).

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia T-457 de 13 de mayo de 2008<sup>12</sup>, indicó:

*"[...] En relación a la aplicación del precedente, esta Sala de Revisión en sentencia T-158 de 2006 señaló: **"Por ello, la correcta utilización del precedente judicial implica que un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el(los) caso(s) del pasado, sólo (i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del***

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 760A de 2011. M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-457 del 13 de mayo de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

*pasado, (ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y (iii) si la regla jurisprudencial no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación [...]". (Destacado fuera de texto).*

Sin embargo, la misma Corte ha precisado que, salvo en materia constitucional, cuya doctrina es obligatoria<sup>13</sup>, la regla del respeto del precedente no es absoluta, debido a que la interpretación judicial no puede tornarse inflexible frente a la dinámica social, ni petrificarse, o convertirse en el único criterio tendiente a resolver una situación concreta.

Lo anterior se traduce en el reconocimiento de un conjunto de supuestos en los cuales resulta legítimo apartarse del precedente judicial vigente, desarrollados jurisprudencialmente y recogidos en pronunciamientos anteriores de la Sala<sup>14</sup>, a saber: i) la disanalogía o falta de semejanza estricta entre el caso que origina el precedente y el que se resuelve con posterioridad; ii) una transformación significativa de la situación social, política o económica en la que se debe aplicar la regla definida con anterioridad con fuerza de precedente; iii) un cambio en el orden constitucional o legal que

---

<sup>13</sup> Ver sentencias Corte Constitucional C-083 de 1995, C-037 de 1996, SU-640 de 1998.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 13 de marzo de 2013. M.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación 11001-03-15-000-2012-02074-00.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

sirvió de base a la toma de las decisiones adoptadas como precedentes; iv) la falta de claridad o consistencia en la jurisprudencia que debe ser tomada como referente, y, v) la consideración que esa jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico.

En efecto, la Sala ha reconocido que, *“en los eventos referidos, el juez que se separa del precedente asume una especial carga de argumentación, en virtud de la cual debe exponer, de manera clara, razonada y completa, las razones en las que fundamenta el cambio de posición jurisprudencial”*, para lo cual resulta obligatorio referirse a este –al precedente–, analizarlo respecto del caso concreto y fundamentar con suficiencia los motivos y las normas en que se sustenta la decisión de apartarse.

Así las cosas, y como lo ha sostenido la Sala, solo el desconocimiento injustificado de un precedente es el que da lugar a la configuración del defecto sustantivo, como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 13 de marzo de 2013. C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación 11001-03-15-000-2012-02074-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,




---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

## Caso concreto

Mediante la sentencia de 10 de diciembre de 2021, proferida en segunda instancia dentro del medio de control de reparación directa origen de la controversia, en relación con la caducidad el **TRIBUNAL** efectuó el siguiente análisis:

**“[...] 2.- CUESTION PREVIA. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

Precisa la Sala de Decisión, que en el sub judice, el a quo en audiencia inicial celebrada el día 14 de Septiembre del año 2016, había dado por terminado el presente proceso, al considerar que había quedado demostrada la excepción de Caducidad, decisión que fue apelada por la parte demandante y revocada por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto interlocutorio No. 0238-2018 de fecha cinco (05) de junio de 2018, en aplicación de múltiples providencias del Consejo de Estado, relacionadas con la comisión de delitos de lesa humanidad y del daño continuado para los casos de desplazamiento forzado, decisión que se encuentra debidamente ejecutoriada; [...]

En este orden, como quiera que el auto interlocutorio No. 0238-2018 del cinco (05) de junio de 2018, se encuentra ejecutoriado, y dado el carácter preclusivo de las etapas procesales; esta Sala de Decisión, considera que en principio no es necesario volver a estudiar el presupuesto procesal de la Caducidad, respecto del desplazamiento forzado; **no obstante, en virtud de la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado proferida el 29 de enero de 2020; la Sala hará algunas precisiones sobre dicho fenómeno en el presente caso.**

---

sentencia 18 de abril de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 11001-03-15-000-2012-01797-00.



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

## **2.1. CADUCIDAD DE LAS PRETENSIONES INDEMNIZATORIAS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LOS DEMANDANTES.**

La figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales, es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente.

Ahora bien, la caducidad del medio de control de reparación directa se encuentra regulada en el literal i del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual reza:

[...]

Por su parte, el desplazamiento forzado ha sido uno de los problemas de repercusiones sociales profundas para el Estado Colombiano, constituye además, una violación múltiple de derechos fundamentales, dentro de los que se encuentra la libertad de circulación.

[...]

Lo anterior, ha permitido el desarrollo de diversas tesis entorno a la forma en la que se debe contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación directa cuando las pretensiones indemnizatorias giran en torno a la reparación de los daños causados por el Desplazamiento Forzado, tesis que se desarrollarán a continuación:

**2.1.1 TESIS DEL DAÑO CONTINUADO.** La jurisprudencia del H. Consejo de Estado, consideró necesario aplicar una excepción a la norma de caducidad, en los casos en que las pretensiones se fundamentan en el desplazamiento forzado, pues se imponía un tratamiento igual al de la desaparición forzada, al respecto el H. Consejo de Estado adujo:

[...]

Esta tesis (daño continuado en los casos de desplazamiento forzado) ha sido sostenida por el Consejo de Estado aun con



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

posterioridad a la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020 y SU-312 de 2020, ratificando la decisión que adoptó este Tribunal al resolver la caducidad del medio de control en Auto interlocutorio No. 0238-2018 de fecha cinco (05) de junio de 2018.

### **2.1.2 TESIS DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LOS CASOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DELITOS DE LESA HUMANIDAD**

El H. Consejo de Estado, también ha venido desarrollando la inaplicación de las reglas ordinarias de caducidad en eventos en que se demandaba la reparación de daños originados en alguno de los delitos regulados en el artículo 7° del Estatuto de Roma (d. Deportación o traslado forzoso de población), al respecto estableció:

[...]

La postura de la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de caducidad cuando se ventilen asuntos de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, venía siendo aplicada por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo hasta la expedición de la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020.

### **2.1.3 TESIS DERIVADA DE LA EXPEDICION DE LA LEY 1448 DE 2011 Y SENTENCIA SU-254 DE 2013 PROFERIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Los hechos de conflicto armado y el fenómeno del desplazamiento forzado en el Estado Colombiano, trajo como consecuencia la expedición de la ley 448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”, disposición que buscaba establecer un conjunto de medidas de atención y asistencia que permita ofrecer las garantías necesarias para lograr la reparación integral de los perjuicios que han sufrido aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado, estableciendo en los artículos 3°, 9° y 24 lo siguiente.

[...]

La flexibilización del derecho de acceso a la administración de justicia de las víctimas del conflicto armado, en especial el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa se impuso



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

frente a posturas procesales rígidas que consideraban la contabilización del término de caducidad del medio de control a partir de la fecha de ocurrencia del respectivo hecho, de esa forma lo expuso la H. Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013, en la que se expuso:

[...]

La expedición de la sentencia SU-254 de 2013 evidenciaba una nueva postura frente a la contabilización del término de caducidad de las acciones de reparación directa derivadas de la responsabilidad estatal por desplazamiento forzado, precisando, que el término establecido en el literal i numeral 2º del artículo 164 del CPACA únicamente se contabilizará a partir de la ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013.

[...]

#### **2.1.4 TESIS DE LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA DERIVADA DE LA SENTENCIA DE UNIFICACION DE FECHA 29 DE ENERO DE 2020 PROFERIDA POR LA SECCION TERCERA DEL H. CONSEJO DE ESTADO.**

Las posturas jurisprudenciales antes citadas fueron relativamente pacíficas hasta el año 2020, debido a la expedición de la Sentencia de Unificación de fecha 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el que se estableció:

[...]

El máximo tribunal de lo contencioso administrativo, unificó su jurisprudencia respecto a la caducidad del medio de control de reparación directa cuando se pretenda la indemnización de perjuicios con ocasión de los delitos de lesa humanidad y resaltó que es deber del juez identificar tres (03) factores a fin de iniciar la contabilización de la caducidad del medio de control, a saber: i) La fecha en la que los accionantes conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado; ii) La fecha en la que los demandantes advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial al estado y iii) Sí se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, determinar la fecha en la que se superaron estas; estos tres factores deben estar probados en el



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

plenario y acreditados respecto a todos y cada uno de los demandantes en los eventos de acumulación subjetiva de pretensiones.

La Corte Constitucional en similares términos a la unificación presentada por el Consejo de Estado procedió a emitir la Sentencia SU-312 de 2020 con ponencia del Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, en la que se expuso:

[...]

La sentencia emitida por la H. Corte Constitucional, permite inferir que para acudir al aparto jurisdiccional la parte demandante cuenta con dos (2) años a partir del conocimiento real de la participación de un agente estatal en los hechos que originaron el daño por el cual pretende ser indemnizado; conocimiento que podría coincidir o no, con la fecha del hecho victimizante, lo cual obliga al funcionario judicial a efectuar una valoración probatoria para determinar la condición establecida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

De igual forma, destaca la Sala, que las sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no se refieren a la contabilización de la caducidad del medio de control en los casos de daño continuado, lo que permite inferir que las reglas adoptadas en los eventos de daño continuado, no han sido variadas. Lo anterior se evidencia, en providencias judiciales proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado con posterioridad a la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y la SU-312 de 2020, lo que permite concluir que la interpretación de las sentencias de unificación, no han sido pacíficas, tal y como se ilustrará a continuación:

**2.1.5. TESIS DE LA INAPLICACION DEL ARTICULO 164 DEL CPACA, EXPUESTA POR EL CONSEJO DE ESTADO, EN SENTENCIA DE TUTELA DEL 30 DE AGOSTO DE 2021, EN CUANTO A LA CADUCIDAD, FRENTE A CRIMENES ATROCES O GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Con posterioridad a la expedición de la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020, el H. Consejo de Estado-Sección Tercera profiere sentencia el día 30 de agosto de 2021<sup>26</sup>, en la que acoge y resalta el deber de los jueces de efectuar el



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD frente a decisiones o actuaciones que desconozcan y vulneren los derechos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, al respecto el Alto Tribunal de lo Contencioso administrativo precisó que:

[...]

**2.1.6 TESIS DE LA SEGURIDAD JURIDICA DERIVADA DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL H. CONSEJO DE ESTADO DE FECHA 30 DE ABRIL DE 2021.**

[...]

La sentencia citada fijó parámetros para la contabilización de los términos de caducidad del medio de control de reparación directa en los casos de delitos de lesa humanidad, indicando que la jurisprudencia aplicable sería la vigente a la fecha de presentación de la demanda, en razón a que los cambios jurisprudenciales que involucren asuntos de orden procesal, entre ellos, el relacionado con la adecuada escogencia de la acción, la jurisdicción competente o la caducidad, no pueden aplicarse de manera retroactiva cuando afecten el derecho de acceso a la administración de justicia.

**Esta sala de decisión estima que independientemente de que la velocidad de los cambios jurisprudenciales se aplique de forma retroactiva o retrospectiva, lo determinante y verdaderamente relevante para el caso en estudio es la naturaleza del Daño, es decir, si el mismo tiene el carácter de instantáneo o continuado, pues tratándose de casos enmarcados en el Desplazamiento Forzado, impera la tesis jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado antes de la Sentencia de Unificación de fecha 29 de enero de 2020 y con posterioridad a la misma, en el sentido, de que el Desplazamiento Forzado es un Daño de Carácter Continuado por lo que finaliza su causación cuando cesa la calidad de desplazado, momento a partir del cual, inicia el computo de la caducidad del medio de control de reparación directa (2 años), así lo sostuvo el H. Consejo de Estado en sentencia de fecha 13 de agosto de 2021, antes citada y en forma análoga el Tribunal Administrativo de Bolívar en Auto No. 0238 de fecha 05 de junio de 2018.**

En mérito de lo expuesto, al ser la tesis del daño continuado en los casos de Desplazamiento forzado la imperante aun con posterioridad a la expedición de las sentencias de unificación de



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

fecha 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado y SU-312 de 2020 proferida por la Corte Constitucional, se ratifican las consideraciones establecidas por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante Auto No. 0238 de 2018, **no obstante que resulta innecesario volver al estudio de la caducidad, por la importancia y relevancia del tema en análisis, se procederá a analizar la correlación que existe entre el Auto de fecha 05 de junio de 2022 y las sentencias que sobre el daño continuado se profirieron con posterioridad a las sentencias de unificación ya mencionadas.**

El auto No. 0238 de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, tal y como se expuso al inicio del estudio de este acápite se centró en el argumento de que en los casos de Desplazamiento Forzado, el inicio del cómputo de la caducidad requiere que dicha condición o estado haya cesado o que las condiciones de seguridad se hayan restaurado, en atención a que el desplazamiento forzado no se agota en el acto migratorio inicial por el contrario se extiende en el tiempo y adicionalmente constituye un acto de lesa humanidad, este argumento es ratificada con posterioridad a la sentencia de unificación, así se consigna en la Sentencia proferida por la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado de fecha 13 de agosto de 2021, rad interno. 64893, en la que se expone:

*"(...) Así las cosas tratándose de daños como el desplazamiento forzado, se ha señalado que el termino de caducidad de la demanda, debe empezar a contarse "cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen" (...)"*

**Por tanto, para establecer la existencia o no de la caducidad del medio de control se debe acudir a la valoración de las pruebas con la finalidad de determinar si para la fecha de presentación de la demanda había cesado o no la calidad de desplazado forzado, o si se habían restablecido las condiciones de seguridad del corregimiento de Arenas-Municipio de San Jacinto.**

Se observa, que dentro de las pruebas que militan en el expediente, se encuentra el Oficio de fecha 16 de Octubre de 2018 y 19 de Febrero de 2019 expedido por la UARIV y CD en Formato EXCEL aportado por dicha entidad, en el que se detalla



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

la calidad de desplazado de los demandantes; de igual forma, milita en el plenario las declaraciones testimoniales rendidas por los Sres. MANUEL CERPA CHARRY, JOSE MONTES GUERRA y MIGUEL SIMON CARO ACOSTA, quienes relataron las circunstancias de desplazamiento forzado e informaron que gran parte de los habitantes del corregimiento de Arenas retornó a la vereda a partir del año 2014, de esa forma se extrae del dicho de los testigos al expresar: Testigo José Montes Guerra: "(...) Debido a que no aguantábamos el hambre, la necesidad de plata nosotros decidimos retornar en el 2014 al pueblo otra vez (Minuto 10:35:33), (...) ¿Usted volvió y se fue otra vez, entonces la segunda vez que fecha fue?, la segunda vez nosotros íbamos allá, porque teníamos la yuca, el ñame e íbamos a buscarlo, pero nosotros retornamos nuevamente ya con la esposa y la nieta el 03 de mayo de 2014 (MINUTO 10:44:07); Testigo Miguel Simón Caro Acosta: "(...) Empezamos nuevamente a llegar del 2014 en adelante, comenzó uno a regresar otra vez (MINUTO 11:01:51)

La parte demandante aportó con la demanda copia de los Informes de Riesgo N° 019-06 del 05 de mayo de 2006 y No. 007 A.I., de fecha 15 de Mayo de 2012, emitidos por la Defensoría del Pueblo, donde se informaba de las amenazas y futuros ataques a los que se encontraba expuesta la población civil residente en la zona de los Montes de María; por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional aportaron certificado de la fecha de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia – Bloque Héroes de los Montes de María (año 2006).

Efectuada una valoración integral de las pruebas mencionadas, se evidencia que la condición de desplazado forzado de los demandantes no ha cesado, pues no existe acto administrativo emitido por la Unidad de Reparación Integral a las víctimas u otro documento análogo que registre un restablecimiento socioeconómico de los derechos de los demandantes, tal y como lo certificó la Alcaldía Municipal de San Jacinto-Bolívar en Oficio de fecha 5039-02-2015 suscrito por el Alcalde Municipal, Dr. Hernando Buevas Leiva (Fl. 799-800), en el que expuso:

[...]

Respecto a las condiciones de seguridad del corregimiento de Arenas, según lo declarado por los testigos, los mismos solo iniciaron su retorno al corregimiento a partir del año 2014, por lo que, aun cuando, hipotéticamente se iniciara la contabilización



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

de los términos de caducidad a partir del 01 de enero de 2014, tampoco se encontraría caducado el medio de control de reparación directa, pues el término de dos (02) años que otorga el CPACA para la presentación de la demanda vencería el día 02 de Enero de 2016 y al haberse interpuesto ésta el día 05 de agosto de 2015, se encuentra presentada en término

[...]

A manera de conclusión, en virtud de las tesis antes desarrolladas se puede indicar, sin hesitación alguna, que en el caso en estudio, no ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control, pero si hipotéticamente prescindieramos del análisis efectuado, para analizar el caso de marras a la luz de la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020, tampoco habría lugar a declarar la caducidad del medio de control, como quiera que, no solo se exige un conocimiento real<sup>30</sup> de los demandantes sobre la participación de los demandados o de alguno de ellos por acción u omisión en los hechos de Desplazamiento Forzado del Corregimiento de Arenas; sino además que no existan circunstancias que impidan el ejercicio del derecho de acción.

En el presente caso, las pruebas documentales y testimoniales recibidas en el presente proceso, dan cuenta de la existencia de circunstancias de temor y miedo que impedían a los demandantes presentar denuncias y demandas, tal y como lo expuso en su declaración testimonial el SR. MANUEL CERPA CHARRYS, al decir: *"Allá asesinaron varias personas de San Jacinto, porque le decían a la Policía, que en Arenas estaban los paramilitares haciendo esto y esto, y el siguiente día que llegaba la persona de una vez lo mataban"*; y de forma consonante lo expuso el SR. MIGUEL SIMON CARO ACOSTA, al expresar: *"Yo con otros señores de allá, fuimos a poner denuncias, pero nosotros no la podíamos poner por escrito porque eso era como si uno firmara una sentencia de muerte."*<sup>31</sup> .

Estas narraciones permiten a la sala concluir, que existían circunstancias de temor y miedo que impedían ejercer el derecho de acción, sin que milite en el plenario prueba que acredite la fecha en la que fue superada la condición de temor de cada uno de los demandantes, requisito exigido por la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020 y por la Sentencia SU-312 de 2020, para iniciar el computo del término de caducidad del medio de control, por lo que aun, si se aplicara dicho



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

precedente al caso sometido a decisión, no daría lugar a declarar probada la caducidad.

Así las cosas, para esta Sala de decisión, en el presente asunto no ha operado la caducidad del medio de control respecto a las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el desplazamiento forzado de los demandantes, en razón a que la Caducidad dentro del presente proceso fue decidida mediante auto de fecha 05 de junio de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, decisión que se encuentra ejecutoriada y que aplicó la figura del Daño Continuo y el Control de Convencionalidad para los casos de desplazamiento forzado, por lo que el estudio de las diferentes tesis no es una variación de la decisión adoptada sino un argumento complementario que ratifica que la tesis del daño continuado y el control de convencionalidad plasmada en el auto que resolvió la caducidad sigue vigente aun con posterioridad a la sentencia de unificación de fecha 29 de enero de 2020, tal y como lo aplico el Consejo de Estado en Sentencias de fecha del 13 de agosto de 2021 y del 13 de agosto de 2021 ya citadas.

Aunado a lo anterior, la presente demanda fue presentada dentro del término de ejecutoria de la sentencia SU 254 de 2013, proferida por la Corte Constitucional [...]”.

Conforme con la transcripción en cita la Sala advierte que en la providencia cuestionada el **TRIBUNAL** precisó que, mediante auto de 5 de junio de 2018, ya había determinado la inexistencia de la caducidad del medio de control de reparación directa objeto de la controversia, como consecuencia de un recurso de apelación interpuesto contra una decisión proferida por el **JUZGADO** sobre ese aspecto.

No obstante, el **TRIBUNAL** señaló que ante la existencia de la



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación haría algunas precisiones sobre el tema para el caso concreto.

El **TRIBUNAL** elaboró una línea jurisprudencial entorno a la caducidad de las pretensiones de reparación en materia de delitos de lesa humanidad y, en particular, del desplazamiento forzado, en la que identificó y analizó las decisiones iniciales en las que se preveía la inoperancia de dicha figura en ese tipo de asuntos, la tesis derivada de la sentencia SU-254 de 2013 en la que la Corte Constitucional indicó que el término de la figura aludida empezaría a contar para aquellos casos desde la ejecutoria de esta providencia (23 de mayo de 2013), así como la sentencia SU-312 de 2020 y la de unificación de 29 de 2020 que el actor aduce como desconocida.

En relación con la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020 el **TRIBUNAL** destacó que, en efecto, conforme con dicha providencia incluso en delitos de lesa humanidad era aplicable el término de caducidad, no obstante, que si en el caso concreto se observaran situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, se tendría en cuenta la fecha en la que fueron superadas dichas circunstancias.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

Además, el **TRIBUNAL** precisó que dicha providencia no previó nada en relación con la contabilización de la caducidad del medio de control en los casos de daño continuado, lo que le permitía inferir que las reglas adoptadas en estos eventos no habían variado, incluso porque con posterioridad el Consejo de Estado ha proferido decisiones en tal sentido.

A partir de las anteriores premisas, el **TRIBUNAL** determinó que para establecer la existencia o no de la caducidad del medio de control debía acudir a la valoración de las pruebas con la finalidad de determinar si para la fecha de presentación de la demanda había cesado o no la calidad de desplazados forzados de los demandantes.

El **TRIBUNAL** estableció que a partir de los testimonios recaudados podía establecer que la gran parte de los habitantes del municipio del que eran oriundos los demandantes habían comenzado a retornar desde el año 2014, sin que se advirtiera prueba alguna de la que pudiese evidenciar que a estos se les hubiere restablecido sus derechos.

De igual forma, dicha autoridad precisó que de las pruebas recaudadas se observaba la existencia de circunstancias de temor



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

que impedía a los demandantes promover su derecho de acción, sin que hubiera elemento de juicio alguno que acreditara que la condición de miedo de cada uno hubiese sido superada.

La mencionada autoridad judicial concluyó que en la medida que la demanda fue presentada el 5 de agosto de 2015, aun cuando, hipotéticamente se iniciara la contabilización de los términos de caducidad a partir del 01 de enero de 2014, advertía que el medio de control fue promovido en término, además conforme con lo previsto en la sentencia SU 254 de 2013.

Ahora bien, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa en casos de delitos de lesa humanidad, en la sentencia T 490 de 2014 invocada por la actora, aludiendo a la jurisprudencia de esta Corporación, la Corte Constitucional señaló:

“[...] la jurisprudencia del Consejo de Estado que, 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 el numeral 8 del artículo 136 C.C.A., 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.

Lo anterior, por cuanto la legislación nacional consagra varias



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

posibilidades para restablecer el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y tiene como finalidad promover la justicia, tales como acciones civiles y contencioso administrativas para que puedan satisfacer su derecho a la verdad y la reparación; incluso el sistema penal prevé una reparación para el tercero civilmente responsable, así, la prescripción que pueda darse respecto a las primeras acciones de carácter indemnizatorio no debe ser extensiva a la posibilidad de demandar al autor penalmente responsable del daño, ni excluye al Estado de la responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos [...]”.

En la providencia en cita, la Corte Constitucional indicó que incluso en casos de reparación directa relacionados con delitos de lesa humanidad debe contabilizarse el término de caducidad.

Por otro lado, en la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, la Sección Tercera de esta Corporación en igual sentido señaló que en ese tipo de asuntos debe contabilizarse el término de caducidad, no obstante de ser inaplicable en eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido el ejercicio del derecho de acción, dado que para tales eventualidades no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia.

Lo anterior en los siguientes términos:



Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

“[...] Así las cosas, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se unificará 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 exigible el término para demandar establecido por el legislador; **ii)** este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y **iii)** el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.

Finalmente, se precisa que el término de caducidad para solicitar al Estado la indemnización de un daño es inaplicable en aquellos eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo que puede ocurrir frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra o cualquier otro asunto en el que se pueda demandar la responsabilidad patrimonial Estado, pues para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia [...]”

Precisado lo anterior la Sala advierte que, contrario a lo manifestado por la actora, el **TRIBUNAL** sí analizó y aplicó las reglas contenidas en las providencias aludidas, porque estudió si en el caso origen de la controversia había o no caducidad con base en el conteo del término respectivo, desde la fecha en que encontró que las víctimas de desplazamiento habían regresado a su lugar de origen.



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

Para esta Sala las alegaciones de la **POLICÍA NACIONAL** no tienen vocación de prosperar, porque más allá de limitarse a afirmar que la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta los precedentes aludidos, no ilustró sobre la fecha a partir de la cual debió contabilizarse la caducidad y, en particular, a partir de que momento brindó las condiciones de seguridad necesarias para que las víctimas de desplazamiento forzado implicadas pudieran volver a sus sitios de origen.

En ese orden de ideas, para la Sala ni el análisis ni la decisión contenida en la providencia controvertida resultan caprichosos o arbitrarios, sino que fueron adoptados a partir del alcance dado a las fuentes jurídicas aplicables al caso y a un análisis de las particularidades fácticas de este.

Situación distinta es que la actora no comparta la tesis allí dispuesta, al ser adversa a sus intereses, lo cual no significa que la decisión sea arbitraria, sino que de conformidad con la autonomía judicial de la que goza el juez de conocimiento, el **TRIBUNAL** decidió el asunto sometido a su consideración.

Consecuente con lo anterior, la Sala denegará el amparo solicitado,



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00

Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.**

**F A L L A:**

**PRIMERO: DENEGAR** la solicitud de amparo de la referencia, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** En caso de que esta providencia no sea impugnada y quede en firme, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida



---

Número único de radicación: 110010315000 2023 00571 00  
Actora: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de marzo de 2023.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**    **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Adara voto

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.