

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / AUTO QUE DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD / JUEZ - Obligación internacional de ejercer como juez de convencionalidad / APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD – Por el juez constitucional / COMPETENCIA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL – No está limitada por la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, ni la Sentencia de la Corte Constitucional SU-312 de 2020 / CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD – No son de competencia del Consejo de Estado / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD DE LA DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA POR DELITOS DE LESA HUMANIDAD - No podía hacer tránsito a cosa juzgada sobre el artículo 164 del CPACA / CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - Instrumento de control de convencionalidad con el que cuentan los jueces / CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES / OBLIGACION DE CUMPLIR LOS TRATADOS DE BUENA FE – Implica acoger el alcance y contenido de las normas de los tratados según lo establezca su intérprete autorizado / DERECHO INTERNO – No se puede invocar como justificación para el incumplimiento de un tratado / SENTENCIA DE UNIFICACION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - SU-312 no es materialmente una sentencia de unificación / SENTENCIA DE REVISIÓN DEL FALLO DE LA ACCIÓN DE TUTELA – SU-312 no estableció una regla de unificación / FALLO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – Errónea interpretación de la regla contenida en el fallo de la Corte Interamericana / SENTENCIA DEL CASO ÓRDENES GUERRA CONTRA CHILE / CADUCIDAD DE ACCIONES DE REPARACIÓN EN CASO DE CRIMENES ATROCES – Desconoce la imprescriptibilidad de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición / EJECUCIÓN DE UN CIVIL POR PARTE DE AGENTES DEL ESTADO / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA – En el caso aducido era necesario que se agotara el debate probatorio para determinar si constituye o no delito de lesa humanidad / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Se recuerda que lo pretendido por la parte actora era dejar sin efectos el Auto proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare el 23 de julio de 2020, en consideración a que, en su entender, se debió dar aplicación a diferentes interpretaciones que, convencionalmente, han dispuesto que, respecto de hechos relacionados con crímenes de lesa humanidad, se debe inaplicar el término de caducidad dispuesto legalmente. (...) para la Sala, ni la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, ni la Sentencia de la Corte Constitucional SU-312 de 2020, limitaban las competencias naturales de la Sala como juez de tutela y como juez de convencionalidad. Lo anterior pues, por una parte, la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado no libera a las autoridades judiciales de cumplir con sus obligaciones como juez de convencionalidad. Como los juicios abstractos de constitucionalidad de normas legales son extraños a las competencias del Consejo de Estado, la Sentencia de Unificación referida no podía hacer tránsito a cosa juzgada sobre la exequibilidad del artículo 164 del CPACA. En consecuencia, ese fallo no impide la activación de la excepción de inconstitucionalidad como instrumento de control de convencionalidad. En todo caso, seguir invocando esa sentencia como fundamento para negar la protección de los derechos de las víctimas de la barbarie frente a decisiones judiciales que han declarado la caducidad de las acciones de reparación en casos de crímenes atroces, es una práctica que desconoce la prohibición establecida en la

Convención de Viena: de un lado, la obligación de cumplir los tratados de buena fe incluye la de acoger, también de buena fe, los progresos y modificaciones en el alcance y contenido de sus normas, según los establezca su intérprete autorizado. Y, de otro, un Estado parte no puede invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por otra parte, sobre la SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional, la Sala considera que la misma no tenía la aptitud para soportar la decisión de renunciar al deber constitucional de activar la excepción de inconstitucionalidad, ni a la obligación internacional de ejercer como jueces de convencionalidad, pues (a) no es materialmente una SU, (b) no es una sentencia de constitucionalidad, sino una sentencia de revisión de tutela de rango ordinario que falló un asunto constitucional con base en consideraciones legales y (c) fue expedida de espaldas al bloque de constitucionalidad, que definía las reglas constitucionales vigentes. (a) A pesar de ser una sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, que se identifica con la sigla tradicional SU, no se trata de una decisión que unifique jurisprudencia. Dos razones soportan esa afirmación. La primera: el asunto se llevó a la Sala Plena porque era una tutela contra providencia judicial proferida por una alta Corte, según lo prevé el artículo 61 del Reglamento de la Corte Constitucional. Esa hipótesis es diferente a la unificación o el cambio de jurisprudencia. La segunda: aunque la sentencia hizo un breve recorrido por las distintas posiciones adoptadas por el Consejo de Estado y las salas de revisión de la Corte, resolvió el asunto mediante el análisis de los defectos recurrentemente alegados en estos casos, utilizando los criterios del Consejo de Estado, pero sin crear ninguna regla de unificación específica. El recurso a esas reglas unificadas por esta corporación no genera un efecto automático de conversión de la sentencia de la Corte en otra también de unificación. La de la Corte sigue siendo materialmente una sentencia de revisión de tutela ordinaria, expedida en Sala Plena por deferencia con una alta corte, en la que acogió los lineamientos de esa última, sin unificar reglas para fallar en esta materia. (b) Cuando la Corte anunció la unificación en su sentencia, en lugar de construir las subreglas para resolver los problemas que había identificado, construyó un amplio obiter dicta con el fin de repasar el contenido de la unificación del Consejo de Estado y acompañarla en abstracto. En esa extensa consideración, la Corte hizo un control automático de constitucionalidad abstracto en el marco de una acción de tutela. Extendió los efectos de cosa juzgada de la sentencia C-115 de 1998 respecto del artículo 136 del CCA al 164 del CPACA. Aunque esas normas prescribieran eventos y condiciones distintas para el cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa, la más nueva se podía beneficiar de la constitucionalidad de la anterior porque era más benéfica para los intereses de las víctimas. Esa interpretación, al margen de las confusiones que pueda generar, no hace tránsito a cosa juzgada constitucional. Es apenas una consideración de la Corte en el marco de una tutela, que naturalmente no cerró la discusión sobre la constitucionalidad abstracta del artículo 164 del CPACA. En mi concepto, ni siquiera dio pistas sobre el problema de fondo, pues no hizo el análisis de exequibilidad de la norma respecto las reglas que hoy integran el bloque de constitucionalidad. (...) A diferencia del efecto propio de una sentencia de constitucionalidad, esa opinión de la Corte vertida en un fallo de tutela no impide que las autoridades judiciales activen la excepción de inconstitucionalidad del artículo 164 del CPACA, para cumplir con su obligación de ejercer el control de convencionalidad. (c) La sentencia SU-312/20 no examinó las razones sustanciales por las cuales, la reparación directa no debía caducar cuando se demanda por crímenes atroces y otras graves violaciones de derechos humanos. Este asunto que era el que daba relevancia constitucional a la revisión de la línea jurisprudencial, no fue abordado en la sentencia. El análisis se centró, en cambio, en una lectura procesal de la norma legal relacionada con el cómputo del término de caducidad a partir del conocimiento efectivo de los hechos o de los

posibles responsables. La Corte, en efecto, conceptualizó la caducidad sin mencionar si quiera los avances que han afinado la figura durante los últimos 20 años en el marco de la lucha internacional contra la impunidad por crímenes atroces. Pasó por alto, incluso, que la sentencia de la Corte IDH en el caso Órdenes Guerra vs Chile era la pieza jurídica a partir de la cual se integró al ordenamiento constitucional colombiano la regla que prohíbe la caducidad de las acciones de reparación directa en casos de crímenes atroces. Además de reproducir errores cometidos por esta Corporación en su unificación, la Corte Constitucional dedujo del fallo de Órdenes Guerra una regla que contradice su contenido real: en casos de crímenes atroces, no se extiende la imprescriptibilidad penal a las acciones civiles contra el Estado porque la protección a la víctima no puede amparar su incuria o negligencia, ni permite afectar injustificadamente la seguridad jurídica. Como lo puso en evidencia la propia Corte IDH, para 2018 ya no era una novedad la advertencia sobre la necesidad de aplicar la garantía de imprescriptibilidad a las acciones de responsabilidad patrimonial, que buscan la reparación de los daños padecidos por las víctimas de las más graves violaciones de derechos humanos (...) Según la Sentencia, no existen razones para aplicar un estándar diferente al derecho a la reparación, que también es fundamental. Las acciones judiciales de reparación del daño causado por crímenes atroces, en consecuencia, tampoco deben estar sujetas a la prescripción. La Corte reconoció que la imprescriptibilidad de las acciones de reparación es una consecuencia de la imprescriptibilidad natural de los derechos fundamentales a la verdad la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes atroces. (...) De un lado, deben poder acceder a un juicio que termine con la condena individual de quienes fueron responsables de los hechos, con lo que se satisfaría su derecho a la justicia retributiva. Y, de otro lado, tienen derecho a acceder a los procesos judiciales que garanticen la reconstrucción más amplia y completa de la verdad de los hechos, en aquellos casos que han contado con la participación, anuencia u ocultamiento de agentes del estado que se han valido de su poder para ello. El acceso efectivo a esos procesos judiciales garantiza una reparación efectiva por daños que no pueden ser identificados ni caracterizados en un proceso penal. En esa sentencia, al contrario de lo que entendió la Corte Constitucional -siguiendo al Consejo de Estado-, la Corte IDH consolidó el contenido del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporando los estándares internacionales vigentes mediante las siguientes reglas: (1) Las acciones con las que víctimas de crímenes atroces o graves violaciones de derechos humanos pretenden la reparación de los daños imputables al Estado protegen sus derechos imprescriptibles a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. (2) A esas acciones, aun cuando no estén aparejadas a un proceso penal, no puede aplicárseles la prescripción o caducidad. (3) La aplicación de la prescripción o la caducidad a acciones de reparación impide que las víctimas de la barbarie accedan materialmente a la justicia para hacer efectivos sus derechos fundamentales e imprescriptibles. (4) La práctica judicial de declarar la caducidad de las acciones de reparación para estos casos, genera responsabilidad del Estado por violación del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. (...) De conformidad con lo expuesto, los criterios interpretativos de la Sentencia Órdenes Guerra se integraron al Bloque de Constitucionalidad como contenido del artículo 25.1 de la Convención. La regla constitucional vigente desde noviembre de 2018, como consecuencia de esa sentencia, prohíbe la declaración de caducidad de las acciones de reparación ejercidas por víctimas de crímenes atroces que pretendan ser imputados al Estado. El presente caso constata, sin embargo, que no basta con la existencia de la regla, pues ella sola no garantiza que su aplicación sea adecuada. Hace falta la adecuación interpretativa para eliminar prácticas judiciales contra-convencionales y garantizar que la aplicación jurisdiccional de las normas existentes cumpla la finalidad del artículo 2 de la

Convención. (...) En Colombia, mientras no exista una sentencia que haya declarado la exequibilidad del artículo 164 del CPACA frente a la regla constitucional que incorporó el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos con su contenido y alcance actual, los jueces deben ejercer el control de convencionalidad mediante la activación de la excepción de inconstitucionalidad de la norma legal para apartarla del caso concreto y permitir la efectividad directa del artículo 25.1 de la CADH, interpretado por la CIDH, como parte de bloque de constitucionalidad. En el presente asunto, contrario a lo expresado por el juez de tutela en primera instancia, la Sala considera que la audiencia inicial no era el escenario para determinar si había caducidad del medio de control, toda vez que, de acuerdo con lo manifestado por la parte actora, el deceso del señor [A.C.V.] fue causado por agentes estatales en hechos violatorios de derechos humanos. Por lo anterior, antes de declarar la caducidad era necesario que se agotara el debate probatorio pertinente con el fin de determinar (1) si el hecho demandado se enmarcó en lo que la CIDH ha considerado como crímenes atroces y superado ese análisis, (2) establecer si ese hecho era imputable al Estado. Lo indicado pues, luego del debate probatorio y del estudio de los aspectos reseñados, solo será posible determinar si existió caducidad o no en la interposición del medio de control. Adicionalmente, se debe decir que, a pesar de que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare se fundamentó en la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como se advirtió líneas atrás, ese no era un argumento que sirviera de excusa para no cumplir la CADH. Por todo lo expuesto, la Sala no comparte los razonamientos expuestos en el fallo impugnado y considera que la autoridad judicial accionada vulneró el derecho al debido proceso de la parte actora cuando declaró la caducidad del medio de control de reparación directa, pues se apartó del procedimiento dispuesto convencionalmente para los casos en que demandan aparentes víctimas de secuestro, desaparición y/o ejecuciones presuntamente atribuibles al Estado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA

Bogotá, D. C., treinta (30) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-00097-01(AC)

Actor: VIRGINIA CASTAÑEDA TÉLLEZ Y OTROS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Referencia: Acción de tutela. Segunda instancia

Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL/ cumplimiento de requisitos de procedibilidad/ defecto procedimental / defecto fáctico/ defecto sustantivo/ error inducido.

Síntesis del caso: La parte demandante enjuició el Auto mediante el cual se confirmó la decisión adoptada en primera instancia, de declarar probada la excepción de caducidad, en el medio de control de reparación directa por la presunta ejecución de un civil por parte de miembros del Ejército Nacional.

De acuerdo con la competencia asignada¹, procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la señora Virginia Castañeda Téllez y otros contra la Sentencia proferida el 9 de abril de 2021 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

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

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante. 1.2. Sentencia de primera instancia e impugnación.

1.1. Posición de la parte demandante

1. Los señores (as) Virginia Castañeda Téllez, Flor Alba Vega, Ángela Yulieth Cardozo Castañeda, William Ferney Castañeda Téllez, Luis Eduardo Cardozo Vega, Martha Isabel Cardozo Vega, Edilma Cardozo Vega, Alberto Cardozo Vega, María Leticia Cardozo Vega, Luz Marina Cardozo Vega, Mercedes Cardozo Vega y José Isidro Cardozo Vega, por intermedio de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Casanare, por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, los cuales consideraron vulnerados con ocasión del Auto de 23 de julio de 2020, proferido por la autoridad judicial accionada dentro del proceso de reparación directa No. 85001-33-33-001-2017-00507-01.

2. A título de amparo constitucional, la accionante solicitó (se transcribe):

“PRIMERO: (...) sean tutelados los derechos fundamentales de acceso a la Administración de Justicia en prevalencia del derecho sustancial (Arts. 228 y 229 C.N.), a la integridad personal (Art. 12 C.N.), a la igualdad (Art. 13 C.N.), al debido proceso (Art. 29 CN) y a la reparación integral derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado (Art. 90 C.N.), en favor de FLOR ALBA VEGA, VIRGINIA CASTAÑEDA TÉLLEZ, ANGELA YULIETH CARDOZO CASTAÑEDA, WILLIAM FERNEY CASTAÑEDA TELLEZ, LUIS EDUARDO CARDOZO VEGA, MARTHA ISABEL CARDOZO VEGA, EDILMA CARDOZO VEGA, ALBERTO CARDOZO VEGA, MARIA LETICIA CARDOZO VEGA, LUZ MARINA CARDOZO VEGA, MERCEDES CARDOZO VEGA, JOSÉ ISIDRO CARDOZO VEGA, los cuales les fueron vulnerados dentro del proceso de Reparación Directa radicado 850013333001-2017-00507-

¹ Artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017 y el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.

01 iniciado por ellos contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, por causa de la decisión judicial adoptada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE contenida en su providencia del 23 de Julio de 2020, que revocó la sentencia estimatoria de primera instancia y en su lugar decretó la caducidad de la acción a pesar de tratarse de un caso de responsabilidad del Estado derivado de un probado delito de lesa humanidad cometido en el escenario del conflicto armado interno por agentes del Estado en servicio activo, (...).

SEGUNDO: Que, como consecuencia del amparo solicitado (...) se declare nula por incompatibilidad con la Constitución Política de Colombia y por ser transgresora del Bloque de Constitucionalidad -y, en consecuencia carente de efectos jurídicos-, la providencia del 23 de Julio de 2020, que revocó la sentencia estimatoria de primera instancia y en su lugar decretó la caducidad de la acción, dictada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE dentro del proceso de Reparación Directa radicado 85001333300120140016301 (...).

TERCERA: Que (...), se ordene al Tribunal Administrativo de Casanare a tratar con debida diligencia el proceso de Reparación Directa radicado 850013333001-2017-00507-01, dando prioridad para proferir de nuevo la correspondiente sentencia de segunda instancia dentro de un tiempo perentorio de un (1) mes calendario, teniendo en cuenta el más alto estándar de garantías pro homine, pro damnato y pro actioni, como quiera que de acuerdo con el sistema de precedentes y el principio de Convencionalidad, para el presente caso no aplica la regla general del artículo 164 del CPACA que estableció la caducidad para las acciones de reparación directa sin distinguir su aplicabilidad a los delitos de lesa humanidad. (...)"

3. Como hechos relevantes fueron narrados los siguientes:

4. 1) El 19 de diciembre de 2017, los señores Virginia Castañeda Téllez, Flor Alba Vega, Ángela Yulieth Cardozo Castañeda, William Ferney Castañeda Téllez, Luis Eduardo Cardozo Vega, Martha Isabel Cardozo Vega, Edilma Cardozo Vega, Alberto Cardozo Vega, María Leticia Cardozo Vega, Luz Marina Cardozo Vega, Mercedes Cardozo Vega y José Isidro Cardozo Vega presentaron demanda orientada a obtener del Estado la reparación² de los perjuicios ocasionados por el Ejército Nacional, con la muerte del señor Álvaro Cardozo Vega³.

5. 2) Una vez admitida la demanda por parte del Juzgado 1 Administrativo de Yopal, el 27 de febrero de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial de la que trata el artículo 180 del CPACA, en la cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control⁴. Decisión contra la que la parte demandante presentó recurso de apelación⁵.

² En ejercicio del medio de control de reparación directa.

³ Su muerte ocurrió el 20 de septiembre de 2006 en el Municipio de Aguazul (Casanare).

⁴ La decisión se adoptó en aplicación de la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, proferida en el expediente 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033).

⁵ El fundamento de la apelación fue (1) se debían aplicar las reglas del Consejo de Estado, sobre la materia, vigentes al momento de presentar la demanda y (2) que conforme a las reglas del sistema interamericano que constituye precedente de convencionalidad, no era posible declarar la caducidad en asuntos de lesa humanidad.

6. 3) Mediante Auto de 23 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare confirmó la decisión. Para ello indicó que, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales fijados en la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020⁶, operó la caducidad del medio de control pues los accionantes conocieron el daño el 20 de septiembre de 2006 y no existieron razones suficientes que justificaran la tardanza en interponer la demanda.

7. El fundamento de la vulneración radicó en la configuración de los defectos (1) *procedimental* en consideración a que la autoridad judicial debió dar aplicación al procedimiento establecido convencionalmente para demandas contra el Estado en las que se alegó la existencia de hechos violatorios de derechos humanos, (2) *fáctico* ya que, no se valoró de manera adecuada las pruebas que habilitaban el ejercicio oportuno del medio de control interpuesto; (3) *sustantivo* ya que no se interpretó el artículo 164 del CPACA conforme con lo dispuesto por el Consejo de Estado⁷, Corte Constitucional⁸ y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹ que integran el bloque de constitucionalidad y (4) por *error inducido* ya que el Tribunal Administrativo de Casanare se equivocó al seguir los mismos fundamentos de la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020 para decretar la caducidad del medio de control de reparación directa.

1.2. Sentencia de primera instancia e impugnación

8. El 9 de abril de 2021, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió Sentencia de primer grado en la que negó el amparo solicitado. Para el efecto desestimó los defectos alegados por el actor tras señalar que el precedente contenido en la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020, debía ser acatado por el Tribunal Administrativo de Casanare y que la única excepción para no hacerlo, era la imposibilidad material para que los accionantes

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 29 de enero de 2020, Exp (61033)

⁷ Para ello hizo referencia a las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de junio de 2011 Radicado No. 11001-03-15-000-2011-00655-00(AC); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto de agosto 11 de 2011, radicado 85001-23-31-000-2010-00177-01; Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección B. Sentencia del 5 de abril de 2013. Radicado No. 19001-23-31-000-1999-00217-01 (24984); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 17 de septiembre de 2013. Radicado No. 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092); Consejo de Estado - Sección Quinta. Sentencia de 12 de febrero de 2015. Radicado No. 11001-03-15-000-2014-00747-01; Consejo de Estado - Sección Quinta. Fallo de 12 de marzo de 2015. Radicado No. 11001-03-15-000-2014-01352-01. Consejo de Estado - Sección Quinta, Sentencia de 7 de septiembre de 2015. Radicado No. 11001-03-15-000-2015-01676-00(AC); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 7 de septiembre de 2015. Radicado No. 85001-23-33-000-2013-00035-01(51388); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 7 de septiembre de 2015. Radicado No. 85001-23-31-000-2010-00178-01(47671); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 2 de mayo de 2016. Radicado No. 18001-23-33-000-2014-00069-01 (53518); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 5 de septiembre de 2016. Radicado No. 05001-23-33-000-2016-00587-01 (57265); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 24 de octubre de 2016. Radicado No. 05001-23-33-000-2016-01722-01 (58051); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 10 de noviembre de 2016. Radicado No. 19001-23-31-000-2010-00115-01 (56282); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 30 de marzo de 2017. Radicado No. 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 12 de octubre de 2017. Radicado No. 05001-23-31-000-2010-01922-01(49416); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 7 de diciembre de 2017. Radicado No. 05001-23-33-000-2017-01395-01(59601); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 30 de agosto de 2018. Radicado No. 25000-23-36-000-2017-01976-01(61798); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 12 de septiembre de 2019. Radicado No. 44001-23-31-000-2010-00238-01 (53833).

⁸ Sentencias T-352 de 6 de Julio de 2016 y T-296 de 24 de julio de 2018.

⁹ Barrios Altos vs Perú, García Lucero vs Chile, Valle Jaramillo y otros vs Colombia y Órdenes Guerra vs Chile.

acudieran en término ante la administración de justicia, pero que, en el presente caso, no se demostró ninguna circunstancia que así lo justificara.

9. La parte actora impugnó la aludida decisión. Afirmó que la providencia judicial enjuiciada era violatoria del bloque de constitucionalidad. Adicionalmente indicó que en el presente asunto se cumplían los requisitos de procedibilidad, así como las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, para que se accediera al amparo solicitado.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Contenido: 2.1. Identificación de derechos. 2.2. Fijación de la controversia. 2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. 2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación a derechos fundamentales. 2.5. Conclusión.

2.1. Identificación de derechos

10. Pese a que la parte demandante señaló en su solicitud de amparo como vulnerados varios derechos fundamentales, esta Sala centrará su análisis en el derecho al debido proceso pues, ante una aparente vulneración de garantías constitucionales en el marco de una actuación judicial, cobra relevancia estudiar si este derecho fue lesionado durante el desarrollo del trámite judicial ordinario. La violación de los demás derechos y principios invocados, surgiría como consecuencia de la misma afrenta al debido proceso. Sólo la lesión de este derecho constituiría razón suficiente para conceder el amparo.

2.2. Fijación de la controversia

11. Determinar, luego de verificados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, si el Tribunal Administrativo de Casanare vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes tras declarar la caducidad del medio de control de reparación directa en el proceso No. 85001-33-33-001-2017-00507-01. Como consecuencia de lo anterior, se procederá a confirmar, modificar o revocar el fallo impugnado, según sea el caso.

2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial¹⁰

12. En el presente caso, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, porque no existe recurso, ordinario o extraordinario, idóneo y eficaz, que permitiera a la parte demandante alegar los reparos planteados vía tutela y procurar la defensa de los derechos presuntamente vulnerados. Hubo un plazo razonable entre la fecha que se notificó la providencia enjuiciada (27/07/2020) y la de interposición de la presente acción de tutela (18/12/2020). No se enjuició un fallo de tutela, pues la controversia se relacionó con un Auto de segunda instancia, proferido en un proceso de reparación directa. Se identificaron de manera clara, detallada y comprensible los

¹⁰ El siguiente análisis se hace de conformidad con el orden establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-066 de 2019.

hechos y la presunta vulneración derivada de ellos. Por último, se advierte que la controversia tiene relevancia constitucional por tratarse de la presunta afectación de derechos fundamentales con ocasión de una providencia judicial cuyo debate central es la contabilización del término de caducidad, en el marco de un proceso de reparación directa por la muerte de una persona, aparentemente, ocasionada por el Ejército Nacional.

2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación de derechos fundamentales

13. La Sala revocará la decisión de primera instancia, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que negó las pretensiones de la tutela y, en su lugar, se accederá a la solicitud de amparo, por las razones que a continuación se exponen.

14. El siguiente análisis se realizará bajo la siguiente estructura, en primer lugar, se hará una contextualización de la Sentencia de 29 de noviembre de 2018, Órdenes Guerra vs Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH-, posteriormente se analizará la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, proferida dentro del expediente No. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033) y se hará un pronunciamiento sobre la Sentencia SU-312 de 2020¹¹ de la Corte Constitucional para, finalmente, analizar la controversia de manera puntual.

15. Se recuerda que lo pretendido por la parte actora era dejar sin efectos el Auto proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare el 23 de julio de 2020, en consideración a que, en su entender, se debió dar aplicación a diferentes interpretaciones que, convencionalmente, han dispuesto que, respecto de hechos relacionados con crímenes de lesa humanidad, se debe inaplicar el término de caducidad dispuesto legalmente.

16. Sobre el particular, se advierte que el artículo 164¹² del CPACA dispuso que el término de caducidad para la reparación directa era de 2 años contados desde que ocurrió el hecho, o desde cuando se tuvo o debió tenerse conocimiento de los hechos.

17. No obstante lo anterior, a nivel interno¹³, como a nivel internacional se ha determinado que existen ciertos casos en los cuales se debe inaplicar ese término

¹¹ Si bien, en el caso bajo estudio, la Sentencia SU-312 de 2020 no sirvió de fundamento para adoptar la decisión objeto de cuestionamiento, la Sala explicará las razones por las cuales considera que la tesis planteada en la referida sentencia tampoco resultaba aplicable.

¹² "ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (...)".

¹³ Revisar entre otros: Auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 17 de septiembre de 2013 proferido dentro del expediente No. 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092); Sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 10 de noviembre de 2016 proferida en el expediente No. 19001-23 31-000-2010-00115-01 (56282); Auto de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 14 de septiembre de 2017, proferido en el expediente No. 05001-23-33-000-2016-02780-01; Auto de la Subsección

de caducidad, con el fin de que las víctimas directas de crímenes atroces¹⁴ puedan acceder al sistema de justicia.

18. (1) La Corte IDH, el 29 de noviembre de 2018, profirió Sentencia en el caso Órdenes Guerra vs Chile en la cual estudió varios asuntos propuestos por grupos familiares y víctimas de secuestro, desaparición y/o ejecución por parte de agentes estatales. Esas acciones fueron rechazadas por Juzgados, Tribunales y Corte Suprema de Justicia de Chile en aplicación de la figura de la prescripción.

19. En la referida decisión, la Corte IDH acogió el argumento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– según el cual, la inconventionalidad de la prescripción de la acción penal aplicada en casos de graves violaciones de Derechos Humanos se relaciona con el carácter fundamental de los derechos al esclarecimiento de los hechos y a la obtención de justicia para las víctimas. Según la Sentencia, no existen razones para aplicar un estándar diferente al derecho a la reparación, que también es fundamental. Las acciones judiciales de reparación del daño causado por crímenes atroces, en consecuencia, tampoco deben estar sujetas a la prescripción.

20. La Corte reconoció que la imprescriptibilidad de las acciones de reparación es una consecuencia de la imprescriptibilidad natural de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes atroces. Se debe asegurar a estas víctimas el acceso en cualquier tiempo a las distintas acciones judiciales que garantizan sus derechos.

21. La Sentencia de la Corte IDH en el caso Órdenes Guerra contra Chile¹⁵ hizo tránsito a cosa juzgada respecto de Chile, y vinculó a los demás Estados parte como “*norma convencional interpretada*”¹⁶. En consecuencia, la eficacia interpretativa del tratado tiene estrictos efectos en este Sistema, que se caracteriza por la obligación de adecuación normativa e interpretativa del derecho interno al convencional. Los Estados tienen la obligación de resultado¹⁷ de crear normas acordes con los estándares definidos por la Corte, y de eliminar todo obstáculo para su eficacia¹⁸.

22. (2) En Sentencia de 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió unificar su jurisprudencia en relación con pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa

B de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 31 de julio de 2019 proferido en el proceso No. 25000-23-36-000-2018-00109-01(63119).

¹⁴ Como crímenes atroces se ha entendido genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, Sentencia de 29 de noviembre de 2018.

¹⁶ Ver en ese sentido, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman contra Uruguay, Supervisión de cumplimiento de la Sentencia. 20 de marzo de 2013. Ver también el voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el caso Gelman vs. Uruguay.

¹⁷ Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C No. 123, párr. 93. Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013 supervisión de cumplimiento de sentencia en el caso Gelman vs. Uruguay.

¹⁸ Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 286. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125, párr. 101.

humanidad y crímenes de guerra, bajo los siguientes términos: (a) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; (b) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, 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 (c) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubieran impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción.

23. (3) Mediante Sentencia SU-312 de 2020, la Corte Constitucional estudió una tutela contra el auto que declaró la excepción previa de caducidad y la decisión que confirmó ese auto, en un proceso de reparación directa por la muerte de un civil, aparentemente ocasionada por miembros del Ejército Nacional.

24. En ese asunto se estableció que los autos se ajustaron a las interpretaciones razonables y proporcionadas de la normativa aplicable y a las posturas jurisprudenciales vigentes para la época. En ese orden, la Corte consideró que no había lugar a dejar sin efectos las providencias cuestionadas.

25. Reseñado todo lo anterior, es preciso señalar que, para la Sala, ni la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, ni la Sentencia de la Corte Constitucional SU-312 de 2020, limitaban las competencias naturales de la Sala como juez de tutela y como juez de convencionalidad.

26. Lo anterior pues, por una parte, la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado no libera a las autoridades judiciales de cumplir con sus obligaciones como juez de convencionalidad.

27. Como los juicios abstractos de constitucionalidad de normas legales son extraños a las competencias del Consejo de Estado, la Sentencia de Unificación referida no podía hacer tránsito a cosa juzgada sobre la exequibilidad del artículo 164 del CPACA. En consecuencia, ese fallo no impide la activación de la excepción de inconstitucionalidad como instrumento de control de convencionalidad.

28. En todo caso, seguir invocando esa sentencia como fundamento para negar la protección de los derechos de las víctimas de la barbarie frente a decisiones judiciales que han declarado la caducidad de las acciones de reparación en casos de crímenes atroces, es una práctica que desconoce la prohibición establecida en la Convención de Viena: de un lado, la obligación de cumplir los tratados de buena fe incluye la de acoger, también de buena fe, los progresos y modificaciones en el alcance y contenido de sus normas, según los establezca su intérprete autorizado. Y, de otro, un Estado parte no puede invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado¹⁹.

29. Por otra parte, sobre la SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional, la Sala considera que la misma no tenía la aptitud para soportar la decisión de renunciar

¹⁹ Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena.

al deber constitucional²⁰ de activar la excepción de inconstitucionalidad, ni a la obligación internacional de ejercer como jueces de convencionalidad, pues (a) no es materialmente una SU, (b) no es una sentencia de constitucionalidad, sino una sentencia de revisión de tutela de rango ordinario que falló un asunto constitucional con base en consideraciones legales y (c) fue expedida de espaldas al bloque de constitucionalidad, que definía las reglas constitucionales vigentes.

30. (a) A pesar de ser una sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, que se identifica con la sigla tradicional SU, no se trata de una decisión que unifique jurisprudencia. Dos razones soportan esa afirmación. La primera: el asunto se llevó a la Sala Plena porque era una tutela contra providencia judicial proferida por una alta Corte, según lo prevé el artículo 61 del Reglamento de la Corte Constitucional²¹. Esa hipótesis es diferente a la unificación o el cambio de jurisprudencia.

31. La segunda: aunque la sentencia hizo un breve recorrido por las distintas posiciones adoptadas por el Consejo de Estado y las salas de revisión de la Corte, resolvió el asunto mediante el análisis de los defectos recurrentemente alegados en estos casos, utilizando los criterios del Consejo de Estado, pero sin crear ninguna regla de unificación específica²². El recurso a esas reglas unificadas por esta corporación no genera un efecto automático de conversión de la sentencia de la Corte en otra también de unificación. La de la Corte sigue siendo materialmente una sentencia de revisión de tutela ordinaria, expedida en Sala Plena por deferencia con una alta corte, en la que acogió los lineamientos de esa última, sin unificar reglas para fallar en esta materia.

32. (b) Cuando la Corte anunció la unificación en su sentencia, en lugar de construir las subreglas para resolver los problemas que había identificado,

²⁰ En los casos que, como éste, haya evidencia clara de que la aplicación de una norma de menor rango genera la violación de cualquier norma constitucional, incluyendo obviamente las del bloque de constitucionalidad, el operador judicial está obligado a activar la excepción de inconstitucionalidad, sin que haga falta que alguien lo solicite. Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-069 de 1995, C-600 de 1998, T-424 de 2018 y T-389 de 2009, entre otras.

²¹ Artículo 61. Revisión por la Sala Plena... los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009...

²² Primero advirtió que la decisión del tribunal estuvo desprovista de arbitrariedad, y luego construyó las razones que le permitieron entender que, además, estaba ajustada a la Constitución. (1) Según una tesis regresiva que trajo en esta sentencia, según la cual hay una relación de subsidiariedad de la reparación judicial frente a la administrativa, encontró que la aplicación de la caducidad sacrificó desproporcionadamente el derecho a la reparación, pues la demandante fue indemnizada por la UARIV. (2) Como si las distintas jurisdicciones pudieran reemplazarse entre sí, o como si fueran intercambiables la responsabilidad individual penal, la civil estatal y la de los máximos responsables de patrones de violencia en la justicia transicional, sostuvo que los derechos a la verdad y la justicia de la demandante serían satisfechos cuando la Fiscalía entregara a la JEP las pruebas recaudadas en la instrucción del homicidio de su padre "para el juzgamiento de los responsables" (como si la JEP hiciera juicios individuales). Resolvió que en el caso concreto no hacía falta inaplicar la norma legal de caducidad para garantizar el derecho "convencional" al acceso a la justicia y en su lugar, aplicar el Estatuto de Roma. Primero porque la caducidad de la acción no generaba un efecto desproporcionado en los derechos de la víctima de este caso a acceder a la justicia y a la verdad -que la Corte descargó en la JEP-, y a la reparación -que entendió cubierto con indemnizaciones administrativas-. Y segundo, porque no podría recurrirse al ER, que no regula la caducidad de la acción de reparación directa sino la acción ante la CPI. Luego determinó que no existía una violación del precedente porque para el 28 de febrero de 2018 no había una posición jurisprudencial uniforme sobre la posibilidad de hacer extensiva la imprescriptibilidad de la acción penal a la acción de reparación directa por crímenes atroces. Declaró finalmente que, en consecuencia, no existió un defecto fáctico, porque la posición adoptada por el tribunal no le exigía analizar las pruebas para demostrar que el daño había sido generado por un crimen de lesa humanidad.

construyó un amplio *obiter dicta* con el fin de repasar el contenido de la unificación del Consejo de Estado y acompañarla en abstracto.

33. En esa extensa consideración, la Corte hizo un control automático de constitucionalidad abstracto en el marco de una acción de tutela. Extendió los efectos de cosa juzgada de la sentencia C-115 de 1998 respecto del artículo 136 del CCA al 164 del CPACA. Aunque esas normas prescribieran eventos y condiciones distintas para el cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa, la más nueva se podía beneficiar de la constitucionalidad de la anterior porque era más benéfica para los intereses de las víctimas.

34. Esa interpretación, al margen de las confusiones que pueda generar, no hace tránsito a cosa juzgada constitucional. Es apenas una consideración de la Corte en el marco de una tutela, que naturalmente no cerró la discusión sobre la constitucionalidad abstracta del artículo 164 del CPACA. En mi concepto, ni siquiera dio pistas sobre el problema de fondo, pues no hizo el análisis de exequibilidad de la norma respecto las reglas que hoy integran el bloque de constitucionalidad. En la actualidad, por las dinámicas de nuestro sistema de fuentes y por el progreso del derecho internacional en la lucha contra la impunidad, esas reglas son distintas y más exigentes que en 1998.

35. A diferencia del efecto propio de una sentencia de constitucionalidad, esa opinión de la Corte vertida en un fallo de tutela no impide que las autoridades judiciales activen la excepción de inconstitucionalidad del artículo 164 del CPACA, para cumplir con su obligación de ejercer el control de convencionalidad.

36. (c) La sentencia SU-312/20 no examinó las razones sustanciales por las cuales, la reparación directa no debía caducar cuando se demanda por crímenes atroces y otras graves violaciones de derechos humanos. Este asunto que era el que daba relevancia constitucional a la revisión de la línea jurisprudencial, no fue abordado en la sentencia. El análisis se centró, en cambio, en una lectura procesal de la norma legal relacionada con el cómputo del término de caducidad a partir del conocimiento efectivo de los hechos o de los posibles responsables.

37. La Corte, en efecto, conceptualizó la caducidad sin mencionar si quiera los avances que han afinado la figura durante los últimos 20 años en el marco de la lucha internacional contra la impunidad por crímenes atroces. Pasó por alto, incluso, que la sentencia de la Corte IDH en el caso Órdenes Guerra vs Chile era la pieza jurídica a partir de la cual se integró al ordenamiento constitucional colombiano la regla que prohíbe la caducidad de las acciones de reparación directa en casos de crímenes atroces.

38. Además de reproducir errores cometidos por esta Corporación en su unificación²³, la Corte Constitucional dedujo del fallo de Órdenes Guerra una regla que contradice su contenido real: en casos de crímenes atroces, no se extiende la

²³ Como el de afirmar que en Órdenes Guerra se reconoció un margen de apreciación nacional, figura absolutamente ajena al SIDH. ver, NASH, Claudio (2018), "La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 11, 2018, Bogotá.

imprescriptibilidad penal a las acciones civiles contra el Estado porque la protección a la víctima no puede amparar su incuria o negligencia, ni permite afectar injustificadamente la seguridad jurídica.

39. Como lo puso en evidencia la propia Corte IDH²⁴, para 2018 ya no era una novedad la advertencia sobre la necesidad de aplicar la garantía de imprescriptibilidad a las acciones de responsabilidad patrimonial, que buscan la reparación de los daños padecidos por las víctimas de las más graves violaciones de derechos humanos²⁵. En el Caso Órdenes Guerra la Corte acogió, en consecuencia, el argumento de la CIDH según el cual, la *inconvencionalidad* de la prescripción de la acción penal aplicada en casos de graves violaciones de Derechos Humanos se relaciona con el carácter fundamental de los derechos al esclarecimiento de los hechos y a la obtención de justicia para las víctimas. Según la Sentencia, no existen razones para aplicar un estándar diferente al derecho a la reparación, que también es fundamental. Las acciones judiciales de reparación del daño causado por crímenes atroces, en consecuencia, tampoco deben estar sujetas a la prescripción.

40. La Corte reconoció que la imprescriptibilidad de las acciones de reparación es una consecuencia de la imprescriptibilidad natural de los derechos fundamentales a la verdad la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes atroces. Se debe asegurar a estas víctimas el acceso en cualquier tiempo a las distintas acciones judiciales que garantizan sus derechos. De un lado, deben poder acceder a un juicio que termine con la condena individual de quienes fueron responsables de los hechos, con lo que se satisfaría su derecho a la justicia retributiva. Y, de otro lado, tienen derecho a acceder a los procesos judiciales que garanticen la reconstrucción más amplia y completa de la verdad de los hechos, en aquellos casos que han contado con la participación, anuencia u ocultamiento de agentes del estado que se han valido de su poder para ello. El acceso efectivo a esos procesos judiciales garantiza una reparación efectiva por daños que no pueden ser identificados ni caracterizados en un proceso penal.

²⁴ En el caso Órdenes guerra y otros contra Chile de 2018, la Corte sistematizó los avances del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas, y las prescripciones del artículo 19 de la Declaración contra las desapariciones. También las opiniones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Restitución, Indemnización y Rehabilitación por graves violaciones de los derechos humanos, que ha sostenido que la prescripción impide a las víctimas el goce de su derecho a la reparación. Hizo suyos también los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, así como los Principios y Directrices básicos sobre los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario. Y en un diálogo de tribunales, citó al Consejo de Estado colombiano, que había mantenido hasta entonces una línea de protección contra la impunidad de los crímenes atroces.

²⁵ Desde 1993, el relator sobre el Derecho a la Restitución, Indemnización y Rehabilitación por Graves Violaciones de Derechos Humanos ya había señalado que la aplicación de la prescripción priva a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos de la reparación a la que tienen derecho y que, por esa razón, debe prevalecer el principio de la imprescriptibilidad de las reclamaciones de reparación por este tipo de violaciones. El Conjunto Actualizado de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, en 2005 previó la garantía de imprescriptibilidad para las acciones reparatorias y otras que contribuyen con mayor eficacia a la construcción de la verdad y a la no repetición. El principio 32 dispuso que tanto por la vía de la justicia administrativa -entre otras-, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible rápido y eficaz, que incluya las restricciones a la prescripción impuestas en el principio 23. Ese principio previó que la prescripción no se aplicará a los delitos que según el derecho internacional sean imprescriptibles, y que tampoco puede invocarse en las acciones civiles o administrativas entabladas por las víctimas para obtener reparación. Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad* E/CN.4/2005/102/Add.18 de febrero de 2005.

41. En esa sentencia, al contrario de lo que entendió la Corte Constitucional -siguiendo al Consejo de Estado-, la Corte IDH consolidó el contenido del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporando los estándares internacionales vigentes mediante las siguientes reglas: (1) Las acciones con las que víctimas de crímenes atroces o graves violaciones de derechos humanos pretenden la reparación de los daños imputables al Estado protegen sus derechos imprescriptibles a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. (2) A esas acciones, aun cuando no estén aparejadas a un proceso penal, no puede aplicárseles la prescripción o caducidad. (3) La aplicación de la prescripción o la caducidad a acciones de reparación impide que las víctimas de la barbarie accedan materialmente a la justicia para hacer efectivos sus derechos fundamentales e imprescriptibles. (4) La práctica judicial de declarar la caducidad de las acciones de reparación para estos casos, genera responsabilidad del Estado por violación del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

42. En definitiva, la imprescriptibilidad de las acciones de reparación contra el Estado por crímenes atroces, como consecuencia de esa sentencia, integra desde 2018 el contenido del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Aun así, la Corte Constitucional evitó este análisis, privó su decisión de relevancia constitucional y se puso del lado del Consejo de Estado en una posición negacionista del bloque de constitucionalidad y arriesgada en materia de responsabilidad internacional²⁶.

43. De conformidad con lo expuesto, los criterios interpretativos de la Sentencia Órdenes Guerra se integraron al Bloque de Constitucionalidad como contenido del artículo 25.1 de la Convención²⁷. La regla constitucional vigente desde noviembre de 2018, como consecuencia de esa sentencia, prohíbe la declaración de caducidad de las acciones de reparación ejercidas por víctimas de crímenes atroces que pretendan ser imputados al Estado. El presente caso constata, sin embargo, que no basta con la existencia de la regla, pues ella sola no garantiza que su aplicación sea adecuada²⁸. Hace falta la adecuación interpretativa para eliminar prácticas judiciales contra-convencionales²⁹ y garantizar que la aplicación jurisdiccional de las normas existentes cumpla la finalidad del artículo 2 de la Convención³⁰.

44. En virtud del principio de subsidiariedad que rige el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esa obligación corresponde a los agentes de cada Estado parte como responsables del control inicial de la correcta aplicación de la

²⁶ Según la Corte IDH, la impunidad generada por decisiones judiciales que desconocen las garantías vigentes según el alcance dado por la Corte IDH al artículo 25.1 CADH, el Estado será responsable, al menos, por la violación de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición

²⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-010 de 2000, T-1391 de 2001, C-097 de 2003, C-370 de 2006, C-442 de 2011

²⁸ Caso Radilla Pacheco Vs. México. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No.209, párr. 338. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, No.52, párr. 207; Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No149, párr. 83; y Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, No.54, pr. 118

²⁹ Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 137

³⁰ Esta tesis se ha sostenido, entre otras, en las sentencias citadas en el pie de página 8.

Convención³¹. Para cumplir con esta tarea, la Corte IDH ha explicado que los jueces están obligados a ejercer el llamado control de convencionalidad en sus decisiones.

45. En Colombia, mientras no exista una sentencia que haya declarado la exequibilidad del artículo 164 del CPACA frente a la regla constitucional que incorporó el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos con su contenido y alcance actual, los jueces deben ejercer el control de convencionalidad mediante la activación de la excepción de inconstitucionalidad de la norma legal para apartarla del caso concreto y permitir la efectividad directa del artículo 25.1 de la CADH³², interpretado por la CIDH³³, como parte de bloque de constitucionalidad.

46. En el presente asunto, contrario a lo expresado por el juez de tutela en primera instancia, la Sala considera que la audiencia inicial no era el escenario para determinar si había caducidad del medio de control, toda vez que, de acuerdo con lo manifestado por la parte actora, el deceso del señor Álvaro Cardozo Vega fue causado por agentes estatales en hechos violatorios de derechos humanos.

47. Por lo anterior, antes de declarar la caducidad era necesario que se agotara el debate probatorio pertinente con el fin de determinar (1) si el hecho demandado se enmarcó en lo que la CIDH ha considerado como crímenes atroces y superado ese análisis, (2) establecer si ese hecho era imputable al Estado. Lo indicado pues, luego del debate probatorio y del estudio de los aspectos reseñados, solo será posible determinar si existió caducidad o no en la interposición del medio de control.

48. Adicionalmente, se debe decir que, a pesar de que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare se fundamentó en la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020³⁴ de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como se advirtió líneas atrás, ese no era un argumento que sirviera de excusa para no cumplir la CADH.

49. Por todo lo expuesto, la Sala no comparte los razonamientos expuestos en el fallo impugnado y considera que la autoridad judicial accionada vulneró el derecho al debido proceso de la parte actora cuando declaró la caducidad del medio de control de reparación directa, pues se apartó del procedimiento dispuesto convencionalmente para los casos en que demandan aparentes víctimas de secuestro, desaparición y/o ejecuciones presuntamente atribuibles al Estado.

50. En consecuencia, se ordenará al Tribunal Administrativo de Casanare que, para este caso, rehaga la actuación y aplique la Sentencia de 29 de noviembre de

³¹ Ver, resoluciones y voto razonado citado en el pie de página 12.

³² Aprobada mediante Ley 16 de 1972.

³³ Esta es la regla recogida y sistematizada en la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013 caso Gelman vs. Uruguay supervisión de cumplimiento de sentencia.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 29 de enero de 2020, Exp (61033).

2018 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de analizar la caducidad del medio de control de reparación directa desde una perspectiva favorable a los intereses de las víctimas que arriba se describen.

2.5. Conclusión

51. Por lo anterior, tras encontrar vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, la Sala revocará el fallo impugnado y, en su lugar, dejará sin efectos el Auto de 23 de julio de 2020 del Tribunal Administrativo de Casanare y ordenará que se rehaga la actuación, en los términos advertidos.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela de primera instancia de 9 de abril de 2021, por medio del cual la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado negó la presente solicitud de amparo. En su lugar, se dispone, **AMPARAR** el derecho al debido proceso solicitado por los señores Virginia Castañeda Téllez, Flor Alba Vega, Ángela Yulieth Cardozo Castañeda, William Ferney Castañeda Téllez, Luis Eduardo Cardozo Vega, Martha Isabel Cardozo Vega, Edilma Cardozo Vega, Alberto Cardozo Vega, María Leticia Cardozo Vega, Luz Marina Cardozo Vega, Mercedes Cardozo Vega y José Isidro Cardozo Vega, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS el Auto proferido el 23 de julio de 2020, por el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del proceso de reparación directa No. 85001-33-33-001-2017-00507-01 y, en consecuencia, **ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Casanare que, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, profiera una nueva decisión, en la cual, atienda a lo expresado en la presente providencia.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más expedito (artículo 30 del Decreto 2591 de 1991), enviándoles copia de la decisión y advirtiéndoles que para interponer cualquier recurso y/o solicitud contra la misma, deberán dirigirlo, dentro del término legal, al correo electrónico dispuesto por la Secretaría General para tal fin³⁵.

CUARTO: REMITIR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO: Por Secretaría General de esta Corporación, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

³⁵ secgeneral@consejodeestado.gov.co.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE

Fallo discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Con salvamento de voto

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA