



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., nueve (09) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / Niega / ERROR INDUCIDO – No se configura

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia proferida el 24 de febrero de 2023, por la Sección Tercera – Subsección C – del Consejo de Estado, mediante la cual declaró improcedente la solicitud de amparo.

I. ANTECEDENTES

A. Demanda y sus fundamentos

1.- El 15 de noviembre de 2022, María Argelys Durán Pérez, por conducto de apoderado judicial, instauró demanda de tutela contra el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad jurídica y de acceso a la administración de justicia. Estima que tales prerrogativas fueron presuntamente vulneradas al proferir las sentencias del 31 de agosto de 2015 y 30 de mayo de 2019, dentro del proceso de reparación directa¹, que promovió junto con otros² contra La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

2.- Las pretensiones de la demanda se contraen a lo siguiente:

<< PRIMERA: DECLARAR la procedencia de la presente acción de tutela por configurarse las causales que demuestran la vulneración de los derechos fundamentales, por parte del Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta y el Honorable Tribunal Administrativo de Norte

¹ Identificado con el número radicado: 54-001-33-31-003-2009-00153-00/01.

² Argemira Pérez de Durán, José Daniel Durán Rangel, Jesús Evelio Durán Pérez, Diocelides Durán Pérez, Argemira Durán Pérez, María Herlina Durán Pérez, Dioselina Durán Pérez, José Oriello Durán Pérez, Edilfre Durán Pérez, María Durán Pérez y Jesús Ediver Durán Pérez.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

de Santander y al no existir otro mecanismo que ampare los derechos vulnerados.

SEGUNDO: Tutelar los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, igualdad de trato jurídico, acceso a la administración de justicia, y demás Derechos que estén siendo violados.

TERCERO: REVOCAR las sentencias de Primera y Segunda Instancia proferidas los días 31 de agosto de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta y 30 de mayo de 2019 por el Honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander con ponencia de la Doctora MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ.

CUARTO: ORDENAR al Honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander proceda a emitir una sentencia sustitutiva en la cual se falle conforme a la naturaleza del proceso de medio de Control de reparación directa y que en dicho fallo se accedan a la pretensión de la demanda, pues se demostró el daño, la imputación, el nexo causal y los perjuicios causados a la parte demandante.>>³. (Negrilla y subrayado del texto original).

3.- Entre los presupuestos de orden fáctico que respaldan la protección invocada y de las pruebas allegadas, se tiene que:

4.- El 28 de junio de 2008, la accionante y otros presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con el objeto de reclamar los perjuicios causados con ocasión del fallecimiento de Dioselino Durán Pérez, en el marco de una operación militar en la que se presentó a la víctima como una baja en combate y posteriormente se le identificó como alias “Aldair”, cabecilla de finanzas del Ejército de Liberación Nacional –ELN-.

5.- Mediante sentencia de 31 de agosto de 2015, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta, negó las pretensiones de la demanda al concluir que el hecho dañoso fue generado por culpa exclusiva de la víctima. Señaló que a partir de varios testimonios rendidos ante la justicia penal, era posible establecer que la víctima portaba armas que al ser accionadas generaron la reacción de los militares, hecho que desencadenó la muerte de Dioselino Durán Pérez.

6.- Inconformes con la anterior decisión, los demandantes interpusieron recurso de apelación, en el que manifestaron que el juez de primera instancia omitió valorar de manera integral el material probatorio recaudado, en tanto: **(i)** otorgó mayor credibilidad a los testimonios aportados en el proceso penal, sin tener en cuenta que: **(a)** la parte actora no tuvo la oportunidad de controvertirlos, pues no fueron

³ Expediente digital, folio 3 del escrito de tutela.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

trasladados formalmente al proceso contencioso administrativo, (b) la prueba en el expediente penal tiene una finalidad que debe ser ligada al fallo de responsabilidad que se adopte en el asunto administrativo, razón por la que no resulta meritorio estudiar el contenido material de los testimonios de forma aislada, (c) ninguno de los testigos que se tuvieron por creíbles estuvo presencialmente en el lugar de los hechos; y, **(ii)** restó valor probatorio a los testimonios que solicitaron los demandantes y a los que se aportaron en la demanda, por lo que pidieron tener en cuenta las pruebas que obraban en el expediente del proceso contencioso administrativo⁴.

7.- De igual forma solicitaron: **(i)** oficiar a la Fiscalía 42 Especializada de Derechos Humanos para que remitiera las más recientes actuaciones que se adelantaron en el proceso penal que se inició por la muerte de Dioselino Durán Pérez, prueba que se decretó en primera instancia y que resulta procedente al tener el carácter de sobreviniente; y **(ii)** decretar la prueba pericial que se ordenó en primera instancia y que no se practicó, consistente en que unos peritos fotógrafo, topógrafo y técnico de balística se desplazaran al lugar de los hechos para realizar una inspección ocular y una reconstrucción de la escena de los mismos.

8.- Mediante sentencia de 30 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander resolvió confirmar la sentencia de primera instancia señalando que, a partir de las pruebas aportadas al proceso, era posible concluir que la víctima pertenecía a un grupo armado al margen de la ley y su muerte se generó en el marco de un enfrentamiento con integrantes del Ejército Nacional.

9.- Como fundamento de las pretensiones, la accionante adujo que las autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos fundamentales, al incurrir en los siguientes defectos:

(i). Violación directa de la Constitución, pues en el auto de 26 de abril de 2010 el Juzgado Tercero Administrativo de Cúcuta resolvió oficiar al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (en adelante CTI) para que realizara la reconstrucción de la escena de los hechos que dieron lugar a la muerte de Dioselino Durán Pérez. Sin embargo, en el proceso de reparación directa la mencionada prueba nunca se practicó pese a que no solo fue solicitada y decretada en el trámite de primera instancia, sino que también en el escrito de apelación se reiteró su importancia para esclarecer los hechos objeto de la demanda.

Además, señaló que el Tribunal accionado omitió analizar las pruebas aportadas

⁴ Los demandantes, solicitaron entre otras, que se incluyera en la valoración probatoria los testimonios de Ana Mercedes Ortiz Sánchez, Luis Alfonso Sánchez Ortiz, Prisciliano Quintero Quintero e Hipólito Salazar Carrascal, que no fueron tachados u objetados de falsos por la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, así como los testimonios de Cesar Tulio Torrado Ortiz, Luis Ermides Ortega Ortiz y Gustavo Pérez Ortiz.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

al proceso y se limitó a señalar que existía un pronunciamiento previo sobre el mismo asunto, en el expediente número 2009-00167-00, en el que actuaron como demandantes los familiares de las otras dos víctimas que acompañaban al señor Durán Pérez, y que culminó con la expedición de la sentencia del 11 de julio de 2014, en la que se concluyó que el fallecimiento se produjo por culpa exclusiva de la víctima.

- (ii). **Defecto fáctico**, toda vez que no se valoró en su integridad el material probatorio; debido a que las autoridades judiciales otorgaron mayor credibilidad a los testimonios practicados en el proceso penal, los cuales fueron valorados al margen de las demás pruebas aportadas en dicho proceso desconociendo la indivisibilidad del expediente penal.

Sumado a lo anterior, manifestó que las autoridades judiciales omitieron practicar algunas pruebas, que fueron solicitadas en la demanda y debidamente decretadas en la primera instancia del proceso contencioso administrativo, ya que (i) no se ofició a la Fiscalía 42 Especializada de Derechos Humanos y Derecho internacional para que remitieran las últimas actuaciones adelantadas en el proceso penal y (ii) no se practicó la prueba pericial solicitada, elementos materiales que eran de gran importancia para el proceso, debido a que a partir de estos se pretendía evitar la indivisibilidad del expediente penal y tener certeza sobre la forma como ocurrió la muerte de Dioselino Durán Pérez.

- (iii). **Error inducido**, debido a que en el auto 125 de 2 de julio de 2021, proferido por la Sala de Reconocimiento Verdad y Responsabilidad (en adelante Sala de Reconocimiento) de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP), en el marco del Caso 03 – asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado –, la JEP estableció que el asesinato de Dioselino Durán Pérez se trató de una ejecución extrajudicial cometida por los miembros del Batallón de Infantería No. 15 Francisco de Paula Santander (en adelante BISAN). Además, señaló que en la audiencia de reconocimiento público que se celebró en Ocaña el 27 de abril de 2022, Sandro Mauricio Pérez Contreras, Sargento y oficial de inteligencia del BISAN, al momento en que ocurrió la muerte de Dioselino Durán, reconoció abiertamente el calificativo que le otorgó la Sala de Reconocimiento a la aludida muerte.

Teniendo en cuenta lo anterior, afirmó que las autoridades judiciales incurrieron en un error inducido, al haber sido engañadas por las declaraciones de Ismael Ortiz Rodríguez, Guillermo Enrique Pacheco, Numal Vergel Peñaranda y Enrique Vergel Peñaranda, desconocimiento que ninguno de los supuestos testigos estuvo presente en el momento en que ocurrieron los hechos objeto de la demanda.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

B. Sentencia de primera instancia

10.- Mediante providencia de 24 de febrero de 2023, la Sección Tercera – Subsección C – del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela al considerar que en el asunto no se cumplían los requisitos generales de *inmediatez, subsidiariedad y relevancia constitucional*.

11.- Respecto a los cargos propios del proceso de reparación directa, afirmó que la providencia de segunda instancia que definió el litigio se notificó por edicto el 20 de junio de 2019 y quedó ejecutoriada finalizado el día 25 del mismo mes y año. Pese a lo anterior, la solicitud de amparo se interpuso hasta el 16 de noviembre de 2022, por lo que consideró que los cargos analizados no superaban el requisito de *inmediatez*.

12.- En relación a la ausencia de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander sobre la práctica de las pruebas que le fueron solicitadas en sede de segunda instancia, la Subsección señaló que la parte actora tenía a su disposición el recurso de reposición contra el auto que ordenó correr traslado para alegar de conclusión, la posibilidad de insistir en la práctica probatoria en el término de ejecutoria de la providencia que admitió el recurso de apelación y, de considerarlo pertinente, incluso pudo hacer uso del incidente de nulidad o de la solicitud de adición. Pese a esto, indicó que la accionante omitió agotar tales oportunidades, acudiendo a la acción de amparo luego de haber transcurrido un término injustificado a partir de la ejecutoria de las providencias judiciales que definieron su situación.

13.- Sobre los cargos relativos al acaecimiento de circunstancias sobrevinientes que alterarían el sentido de la decisión que se dictó en el asunto ordinario, señaló que el requisito general de procedibilidad relativo a la *inmediatez* no podía estudiarse contando el término desde la ejecutoria de la providencia de segunda instancia, en la medida en que los cargos que legitimaban el argumento de la parte actora se fundamentaban en la aparición de nuevas pruebas que, por estricta temporalidad no hicieron parte del debate que culminó con las decisiones controvertidas.

14.- Bajo tales parámetros, el *a quo* concluyó que al invocar un motivo válido que justificaba la tardanza en la presentación del recurso de amparo, era pertinente flexibilizar el término de *inmediatez* y realizar el cómputo del mismo a partir del momento en que la parte accionante aludió haber conocido de las circunstancias sobrevinientes, criterio que consideró acorde con la presunción de buena fe. En este orden, indicó que entre agosto de 2022 y el 16 de noviembre del mismo año-momento en que la accionante acudió al amparo constitucional-, no había transcurrido un término superior a 6 meses, por lo que era válido concluir que la solicitud de amparo se presentó en un tiempo razonable.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

15.- Pese a lo anterior, la Subsección manifestó que el cargo por error inducido carecía de relevancia constitucional en la medida en que no existía una relación entre los reproches elevados y su ubicación concreta en las decisiones atacadas, debido a que el descubrimiento de nuevas pruebas que no pudieron ser conocidas por las autoridades accionadas en su momento, no tenía la vocación de poner en tela de juicio la razonabilidad de las decisiones judiciales.

16.- Al respecto señaló que: (i) la seguridad jurídica hace parte integral de la cosa juzgada, cuyo alcance está dado por la *“estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación”*; (ii) al juez constitucional únicamente le compete entrometerse en asuntos que generen un claro compromiso de las garantías iusfundamentales, ello no puede convertirse en una camisa de fuerza para menoscabar la seguridad jurídica de la decisión controvertida, cuestión que se ajustaba perfectamente al caso particular; (iii) en gracia de discusión, señaló que la parte actora no logró advertir una necesaria conexidad entre el fundamento de las pruebas sobrevinientes y las que fueron valoradas en el proceso de reparación directa, por ejemplo, para que a partir de las afirmaciones nuevas que conoció la JEP se pudiera desacreditar una prueba concreta sobre la que se fundó la decisión en sede ordinaria, y de este modo considerar que el sentido de esta última necesariamente cambiaría; y (iv) si bien en ocasiones los fundamentos de la responsabilidad cobijan íntegramente varias jurisdicciones, los procesos penales y los contencioso-administrativos se cimientan sobre causales, elementos y finalidades distintas, por lo que las resultas del primero no llevan necesariamente a despojar del principio de la cosa juzgada a las providencias judiciales que se dicten en el segundo.

C. La impugnación⁵

17.- La parte actora impugnó la decisión, manifestando que:

- (i). El requisito de la inmediatez para interponer la acción de tutela es uno sólo y éste debe contabilizarse a partir del momento en el que María Argelys Durán Pérez se enteró de la confesión pública que realizó el Sargento Segundo del Ejército Sandro Mauricio Pérez Contreras, en la audiencia que tuvo lugar en el Catatumbo el día 27 de abril de 2022. Reconocimiento que debe ser tenido como una prueba indiscutible de que Dioselino Durán Pérez fue asesinado por el Ejército Nacional y que pone en evidencia los vicios y vacíos que existieron en el proceso administrativo censurado en la presente acción de tutela.

⁵ Enviada a través de correo electrónico el 8 de septiembre de 2022, consta de 57 folios.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

- (ii). De conformidad con el precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-352 de 2016 y por el Consejo de Estado en el expediente radicado bajo el número 85001233100020100017801 (47671), los procesos judiciales por ejecuciones extrajudiciales no caducan, por lo que se debe flexibilizar el requisito de inmediatez.
- (iii). Frente al requisito de subsidiariedad, indicó que no era cierto que la demandante contara con otros medios de defensa judicial, ya que en todas las etapas procesales insistió en la necesidad de practicar la prueba pericial decretada, sin que ninguna de las instancias accediera a dicha solicitud, pese a que esta se presentó en la demanda, se reiteró en el escrito de apelación y se hizo mención expresa a su necesidad en los alegatos de conclusión de segunda instancia.
- (iv). No se debe desconocer que el caso objeto de estudio se refiere al asesinato y desaparición forzada de una persona que fue víctima de una ejecución extrajudicial cometida por miembros del Ejército Nacional de Colombia, lo que constituye un crimen de “*lesa humanidad*”; por lo que era posible concluir que la Sala se encontraba ante una situación de relevancia constitucional, pues los alegatos y pretensiones del recurso de amparo se referían a la protección de derechos fundamentales. En consecuencia con lo anterior no era posible afirmar que el amparo solicitado implicaba un desconocimiento a la autonomía judicial y al principio de cosa juzgada.

II. - CONSIDERACIONES

D. Competencia

18.- La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada y examinar su contenido en contraste con el acervo probatorio y el fallo proferido en primera instancia, según lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991⁶

E. Análisis del caso concreto

19.- Valorados los presupuestos sustanciales que dieron lugar a que se formulara el recurso de amparo, así como el contenido del escrito de impugnación, se tiene los cargos propuestos por la parte actora se fundamentan en dos grupos de alegatos:

20.- En el primero, los argumentos están orientados a demostrar que, en la sentencia de 30 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander⁷

⁶ “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

⁷ El análisis se hará respecto de la providencia de 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, toda vez que fue la decisión que, de manera definitiva, resolvió la litis cuestionada mediante la solicitud de amparo.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

incurrió en un *defecto fáctico* y en *violación directa de la constitución* debido a que: (i) otorgó poca credibilidad a las pruebas testimoniales practicadas en el marco del proceso de reparación directa; (ii) le confirió mayor valor probatorio a los testimonios que se practicaron en el proceso penal, restando importancia a los que se practicaron en el proceso contencioso administrativo; (iii) otorgó plena credibilidad a las declaraciones de testigos que no presenciaron directamente los hechos; (iv) no tuvo en cuenta lo manifestado por testigos directos de los hechos; (v) no ofició a la Fiscalía 42 Especializada de Derechos Humanos para que remitiera las últimas actuaciones del proceso penal; y (v) omitió practicar la prueba pericial que se solicitó en la demanda y en el recurso de apelación.

21.- En el segundo grupo, la accionante indicó que las autoridades incurrieron en *error inducido*, al haber sido engañadas por las declaraciones rendidas por varios testigos ante la justicia penal, pruebas testimoniales que fueron trasladadas al expediente del proceso de reparación directa y que posteriormente fueron desvirtuadas por la Sala de Reconocimiento de la JEP en el auto 125 del 2 de julio de 2021 y en el reconocimiento público de responsabilidad que realizó el Sargento Segundo del Ejército Nacional Sandro Mauricio Pérez Contreras el 27 de abril de 2022.

22.- Teniendo en cuenta esta distinción, la Sala realizará de manera independiente por cada grupo de alegatos, el análisis sobre los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Toda vez que, mientras los primeros se fundamentan en situaciones conocidas por la accionante durante el trámite del proceso ordinario, el cargo por *error inducido* se basa en el acaecimiento de circunstancias sobrevinientes al mencionado proceso.

F. Análisis de procedibilidad del primer grupo de alegatos: defecto fáctico y violación directa de la Constitución

23.- La Sala considera que tal y como lo indicó el *a quo*, el primer grupo de alegatos es improcedente debido a que frente a los mismos no se acredita el cumplimiento del requisito de *inmediatez*. Como ya se indicó, estos defectos se sustentan en situaciones que tuvieron lugar en el trámite del medio de control de reparación directa y la parte actora conoció de las mismas a través de las providencias censuradas, en ese sentido el conteo del término para ejercicio de la acción de tutela debe realizarse a partir de la notificación de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte Santander, es decir desde el 20 de junio de 2019. Considerando que la demanda de tutela se presentó por la ventanilla virtual del Consejo de Estado el 15



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

de noviembre de 2022⁸, se concluye que se superó el término de seis meses establecido en la jurisprudencia unificada, pacífica y reiterada de esta Corporación⁹.

24.- Por consiguiente, al encontrar que los cargos referidos a los defectos fáctico y violación directa de la Constitución no cumplen con el requisito general de inmediatez, la Sala confirmará la decisión adoptada por el *a quo* en ese sentido.

G. Análisis de procedibilidad del segundo grupo de alegatos: error inducido

25.- La Sala considera que el cargo relacionado con la configuración de un *error inducido*, sí cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, tal y como pasa exponerse a continuación.

H. Estudio sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

26.- **Que la cuestión sometida a estudio por parte del juez de tutela resulte de evidente relevancia constitucional.** Previa constatación de la mínima suficiencia argumentativa ofrecida en la demanda por haberse identificado con claridad los motivos de la violación que se le atribuyen a los pronunciamientos judiciales objeto de reproche, la Sala considera que la cuestión que se debate en relación a la posible configuración del error inducido trasciende el ámbito de la mera legalidad y posee indiscutible relevancia constitucional, en la medida en que: **(i)** propone una discusión en torno al alcance de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y a la reparación integral de víctimas de hechos que tuvieron lugar en el marco del conflicto armado colombiano; **(ii)** el caso plantea un debate sobre el impacto que pueden tener sobre procesos contencioso administrativos ya decididos, los aportes de verdad que realizan los comparecientes ante la JEP y las decisiones que adopta dicha autoridad a partir de estos; y **(iii)** la accionante tiene la condición de víctima del conflicto armado por lo que se encuentra en una situación de vulnerabilidad apremiante producida por los hechos que dieron lugar a la presente acción, lo que la ubica en un grupo de especial protección constitucional.

27.-**Que se hayan agotado todos los recursos judiciales -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable.** Frente a esta particular exigencia, es necesario precisar que los argumentos propuestos por la parte actora en relación a la existencia de un error inducido se fundamentan en, lo que ella considera, una actuación engañosa por parte de los miembros del BISAN y algunos civiles al rendir testimonios falsos ante la jurisdicción ordinaria con la

⁸ Como da cuenta la constancia de reparto y radicación que obra en el índice 1 del expediente digital.

⁹ Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ).



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

finalidad de encubrir el asesinato de Dioselino Durán Pérez presentando a la víctima como un resultado operacional obtenido en combate, razón por la cual el error alegado no pudo ser apreciado en el marco del proceso de reparación directa y en consecuencia esta no se encontraba en capacidad de alegarlo a través de los mecanismos ordinarios dispuestos en el proceso objeto del presente trámite pues, tal y como lo indicó en el escrito de demanda, solo tuvo conocimiento del defecto que alega a partir del reconocimiento de responsabilidad que realizaron los comparecientes del BISAN en la audiencia pública de reconocimiento que adelantó la Sala de Reconocimiento de la JEP.

28.-Por lo demás, para esta Sala resulta claro que dentro del proceso contencioso administrativo de reparación directa se agotaron todos los medios ordinarios de defensa que la parte actora tenía a su disposición para procurar la salvaguarda de los derechos fundamentales que considera transgredidos, pues habiéndose negado las pretensiones de la demanda por parte del juez de primera instancia, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, sin embargo, este fue despachado de manera desfavorable.

29.-De igual forma es importante precisar que si bien, los numerales 1° y 2° del artículo 250 del CPACA consagran como causales del recurso extraordinario de revisión *“haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria”* y *“haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados”*. Esta Corporación ha precisado que la primera causal hace referencia a documentos encontrados o recobrados, y ello restringe la hipótesis a pruebas documentales existentes al momento del fallo¹⁰; en tanto que la segunda se refiere a documentos adulterados. En ese sentido, al alegar la configuración de un *error inducido* a partir de la falsedad de pruebas de tipo testimonial, los alegatos propuestos en el recurso de amparo no pueden ser puestos a consideración del juez natural de la causa a partir del recurso extraordinario de revisión. En cuanto al carácter sobreviniente de las pruebas alegadas, esta Sección ha sido explícita en exponer que:

<<(…) según la norma transcrita [artículo 250 del CPACA], en materia probatoria las falencias que tornan en procedente el recurso de revisión en modo alguno están relacionadas con la generación o expedición de elementos de juicio con posterioridad al debate probatorio –pruebas sobrevinientes–, sino que para tales fines lo determinante es que se trate de pruebas que existían para tal momento, pero que se practicaron de manera irregular (numerales 3 y 4) o su incorporación no resultó posible, por estar ocultas o extraviadas (numeral 1)>>¹¹.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2022, Exp. 11001-03-26-000-2020-00046-00 (66.026), CP. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹¹ *Ibidem*.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

30.- Que la solicitud de amparo tutelar cumpla con el requisito de inmediatez.

En esta oportunidad, la Sala encuentra que el cargo por error inducido fue promovido dentro de un término razonable y proporcional al de la ocurrencia del hecho que presuntamente originó la vulneración, teniendo en cuenta que la parte actora solo tuvo conocimiento del mismo en “agosto de 2022”, por lo que la acción de tutela se formuló con un promedio menor a 6 meses de diferencia luego de ese momento, en vista de que la demanda se radicó por ventanilla virtual el 15 de noviembre de 2022.

31.- Que, en caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de las prerrogativas *iusfundamentales*.

En relación con el supuesto de irregularidad procesal, se estima que este requisito no es exigible en el presente asunto, pues el defecto advertido se dirige únicamente a desvirtuar la juridicidad de la providencia de segunda instancia proferida dentro de la acción de reparación directa.

32.- Que quien pretende el amparo identifique, de forma razonable, tanto los hechos que generan la violación como los derechos que resultan infringidos y que ello haya sido alegado en el proceso judicial, siempre que esto fuese posible.

Para el caso concreto, se advierte que la accionante identificó en su respectivo escrito de demanda las razones puntuales y concretas por las que estima vulneradas garantías de orden superior, relacionando con claridad los hechos que generaron la violación planteada por vía de tutela y los derechos que resultaron transgredidos, así como la incidencia de los defectos adjetivos en la decisión judicial que reprocha, sin que ello haya sido posible invocarlo en el curso del trámite del proceso de reparación directa.

33.- Que el fallo impugnado no se trate de una acción de tutela. Por último, debe puntualizarse que no se trata de una solicitud de amparo promovida contra una sentencia de tutela.

I. Verificación de la existencia de la causal específica de procedibilidad atribuida en la acción de tutela contra la providencia judicial acusada en el caso concreto

34.- Al acreditarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, le corresponde a la Sala estudiar la causal específica de procedibilidad que fue alegada por la parte actora, como a continuación se sigue. Para ello la Sala procederá a establecer: (i) la naturaleza y el alcance del error inducido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; (ii) el contenido esencial del derecho a la reparación integral de las víctimas; (iii) los componentes del modelo general de reparación consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano; (iv) las características de la reparación judicial en el marco de la



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

acción de reparación directa en casos de asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas por agentes del Estado; y (v) el alcance del modelo de reparación dispuesto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Por último, a partir de los elementos propuestos la Sala se pronunciará sobre el caso objeto de estudio.

J. Alcance y naturaleza del error inducido

35.- Como punto de partida debe traerse a colación que el concepto de error inducido se incorporó al ordenamiento jurídico a partir de las consideraciones expuestas en la Sentencia SU-014 de 2001, en la cual la Corte Constitucional desarrolló por primera vez el término de *vía de hecho por consecuencia*. Con la finalidad de diferenciar dicha noción de otras vías de hecho y establecer su ámbito de aplicación, en el mencionado fallo la Sala Plena de dicha corporación hizo alusión a la *vía de hecho por consecuencia* para referirse a aquellas providencias judiciales que, aunque no desconocen directamente la Constitución, afectan los derechos fundamentales de alguna de las partes vinculadas a un proceso como consecuencia del incumplimiento del deber constitucional de distintos órganos estatales de colaborar armónicamente con la administración de justicia. Lo anterior, en contraposición a aquellas sentencias que comportan una vulneración de los derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial.

36.- Con base en esa delimitación conceptual, la jurisprudencia abandonó de manera progresiva el concepto de *vía de hecho por consecuencia* para en su lugar acoger la noción de *error inducido*, señalando que esta última representa de manera más clara las situaciones que son objeto de protección en el ámbito constitucional. Esto debido a que la primera incorporaba una contradicción en sus términos, pues una vía de hecho implicaba la existencia de una actuación arbitraria que tiene lugar a causa de las acciones u omisiones de un funcionario judicial, por lo que el término no era adecuado para representar los supuestos que debían ser objeto de protección, ya que para establecer la existencia de un *error judicial inducido*, el juez constitucional debe, como primera medida, descartar una actuación arbitraria de la autoridad judicial y en segundo lugar se encuentra obligado a verificar la existencia de factores externos al proceso que determinan o influyen a la autoridad judicial a adoptar una decisión que resulta contraria a derecho o a la realidad fáctica del caso¹².

37.- A partir de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional ha señalado que el defecto por error inducido se configura debido a la actuación de un tercero que induce a error a la autoridad judicial: (i) a través de engaños o información falsa o (ii) como resultado de otro error que es atribuible a su falta de diligencia, por lo que

¹² Sentencias: T-844 de 2011 y T-018 de 2023



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

se aporta al proceso información equivocada o imprecisa¹³. En estos casos, si bien el error tiene lugar debido a las actuaciones u omisiones de otro sujeto, la decisión adoptada desconoce los derechos fundamentales de una de las partes vinculadas al proceso. En estos casos se genera una violación al debido proceso a causa de la imposibilidad del funcionario judicial de identificar la actuación inconstitucional de otros actores, que no es atribuible a este¹⁴.

38.- En síntesis, la Sala concluye que para comprobar la existencia de un defecto por error inducido el juez constitucional debe verificar la confluencia de las siguientes condiciones:

(i) La providencia judicial atacada debió emitirse: respetando el debido proceso, de manera razonada, en apego y con fundamento en una interpretación razonable de las normas (sustanciales y procesales) que establece el ordenamiento jurídico, y de conformidad con una valoración plausible del material probatorio que obra en el expediente, enmarcada en el principio de la sana crítica.

(ii) La sentencia se fundamenta en elementos adecuadamente aportados al proceso, pero con información falsa, equivocada o imprecisa, por lo que el error debe ser producto de aspectos exógenos a la actuación.

(iv) El material que genera el error debe ser determinante en la decisión objeto del recurso de amparo.

(vi) La decisión judicial no solo afecta los intereses de una de las partes vinculadas al proceso, sino que tiene como consecuencia un perjuicio iusfundamental, por lo que la procedencia de la tutela en contra de la decisión judicial está condicionada a la existencia de una violación actual y comprobada de un derecho fundamental.

K. El derecho a la reparación integral de las víctimas de hechos que tuvieron lugar con ocasión conflicto armado

39.- En materia de reparación a las víctimas la Corte Constitucional ha reiterado, en atención a una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 29, 93, 229 y 250 constitucionales y los lineamientos que al respecto ha establecido el derecho internacional, que éstas tienen, en términos generales, dos derechos: (i) a tener y poder ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz para obtener la reparación y (ii) a ser reparadas adecuadamente por los perjuicios sufridos¹⁵.

¹³ Sentencia T-177 de 2012.

¹⁴ Sentencias: T- 031 de 2016, T-586 de 2006, T-093 de 2019, T-145 de 2014 y SU-261 de 2021.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-197 de 2015.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

40.- En la sentencia SU-254 de 2013 la Corte Constitucional fijó los parámetros constitucionales mínimos respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, en aquellos casos en los que ocurren graves violaciones en contra de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. En la referida providencia, la Corte concluyó que estos lineamientos tienen plena aplicación no sólo en el ámbito de las reparaciones que se otorgan en sede judicial, sino también en el contexto de programas masivos de reparación por vía administrativa y en el marco de la justicia transicional. Teniendo en cuenta lo anterior, en la sentencia T-197 de 2017, dicha corporación sintetizó los elementos fijados en la referida providencia, precisando que el contenido mínimo del derecho de las víctimas a obtener una reparación integral se traduce en:

“i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos.

(ii) El respeto a los estándares definidos por el derecho internacional relativos al alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios del derecho a la reparación.

(iii) El derecho a obtener una reparación integral, que implica el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos:

*a. La **restitución plena**, es decir, al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye, entre otras, la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas;*

*b. La **compensación**, de no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado;*

*c. La **rehabilitación** por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines;*

*d. La **satisfacción**, que consiste en la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas a través de medidas simbólicas;*

*e. **Garantía de no repetición**, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repita, se debe asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas.*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

(iv) El derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Máxime, si se tiene en cuenta que existe una relación de conexidad e interdependencia entre el derecho a la reparación y los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia. Es decir, el derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica.

(v) La reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva. En su dimensión individual, la reparación incluye medidas tales como: la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación; en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad;

(vi) Una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. La víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos.

(vii) Para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, en este sentido, el ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa.

(viii) La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad.

(ix) No obstante la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral, ésta no implica ignorar la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas. En ese orden de ideas, el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada y, en general a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos”.

41.- De igual forma en la sentencia T-535 de 2015 la Corte Constitucional, se refirió a la figura de la *restitutio in integrum*, para advertir que, en casos como las ejecuciones extrajudiciales, en los que su trascendencia desborda los cánones del debido proceso y se inserta en el principio de la dignidad humana, su resolución judicial requiere una reparación integral. Esto es que, además de ser de tipo económico o jurídico, la reparación de las víctimas debe versar sobre la base de la verdad el restablecimiento del honor y la reputación de las personas asesinadas o



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

desaparecidas sobre las cuales han recaído acusaciones de ser insurgentes o terroristas.

42.- Por último, en la sentencia C-588 de 2019, este Tribunal Constitucional destacó que *“la reparación es (...) un derecho complejo que tiene un sustrato fundamental, reconocido por la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, los organismos internacionales y la jurisprudencia. Ello es así dado que la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”*.

43.- En la citada decisión, también se precisó que la reparación integral puede interpretarse en un sentido amplio o restringido. Específicamente, se hizo alusión a lo consagrado en la sentencia C-280 de 2013, en la que se señaló que una definición genérica de reparación *“alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva”*, al tiempo que una estricta *“corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia”*.

L. El modelo general de reparación del ordenamiento jurídico colombiano

44.- En este punto, es importante precisar que si bien la acción de reparación directa ha sido la vía principal para reclamar la reparación de los daños generados por agentes del Estado en los casos de asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate, a partir de los parámetros fijados por la Corte Constitucional y de las obligaciones derivadas del texto constitucional y de los tratados internacionales ratificados por Colombia¹⁶, el Estado ha desarrollado lo que algunos autores denominan el modelo general de reparación¹⁷.

¹⁶ La Corte Constitucional ha reconocido que entre los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.8), la Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. 23), la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder (arts.8 y 11), el Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17), el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (arts. 2,3,4 y 37), la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos (parte III, párrafo 5), la Declaración de San J. sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional (Sentencia SU-254 de 2013).

¹⁷ Acosta López, Juana y Cindy Vanessa Espitia Murcia. *“Justicia restaurativa y reparación: desafíos de la JEP frente a una relación en construcción”*. Universitas 69, (2020) y Dejusticia. *“Justicia restaurativa, diálogo, reparación y rendición de cuentas de actores económicos en Colombia”*, Documentos 82. Editorial Dejusticia, (2022)



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

45.- Este modelo está compuesto por: (i) vías de reparación judicial en la jurisdicción ordinaria civil y penal, así como en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) vías de reparación administrativa a través de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley referidos a determinados grupos étnicos¹⁸; (iii) vías de reparación judicial para casos tramitados a través de la Ley 975 de 2005; y, (iv) componentes de reparación que hacen parte del desarrollo de la misión de otras instituciones transicionales, como comisiones de la verdad y unidades de búsqueda de personas.

46.- A partir de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) en el año 2016 y de de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2017¹⁹, se integró al mencionado modelo el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRN²⁰).

47.- Por lo anterior, en el mencionado modelo es posible identificar al menos tres tipos de mecanismos de reparación. El primero, puramente judicial, dentro del que se ubica el medio de control de reparación directa, que hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones a sus derechos en procura de brindar la reparación plena del daño antijurídico causado, a través de la adopción de medidas como la restitución, la compensación y la rehabilitación.

48.- El segundo mecanismo, es la reparación en sede administrativa, propio de contextos de justicia transicional y que se adelanta a través de programas de carácter masivo, en los que se busca reparar al mayor número de víctimas posible, atendiendo a criterios de equidad y teniendo presente las restricciones presupuestales del Estado. En este escenario, si bien se pretende una reparación integral, no es probable lograr que la misma sea plena para cada víctima, ya que, a diferencia de la vía judicial, no tiene como objetivo determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. A cambio de esto, se diseña una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos, económicos y más flexibles en materia probatoria.

49.- El último mecanismo, se encuentra representado por el SIVJRN, que tal y como se explicará más adelante, se traduce en un modelo mixto que combina tanto la vía judicial como la vía administrativa de reparación.

¹⁸ Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

¹⁹ Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP), punto 5.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

50.- Finalmente debe mencionarse que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la relación entre las diferentes instituciones y programas que componen el modelo general de reparación se rige por el principio de complementariedad, por lo que las diferentes vías de reparación no deben ser comprendidas de manera subsidiaria o excluyentes entre sí, y deben estar articuladas con el fin de lograr el pleno reconocimiento y protección del derecho a la reparación integral de las víctima, de modo que la interacción entre estas solo encuentra su límite en la prohibición de doble reparación y compensación²¹.

M. El medio de control de reparación directa en el marco de la reparación integral de los daños causados por el Ejército en casos de asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por Agentes del Estado

51.- De conformidad con el artículo 90 de la CP, que consagra la cláusula general de responsabilidad administrativa, el Estado es patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión imputable a sus agentes.

52.- La jurisprudencia ha precisado que la responsabilidad patrimonial del Estado es: (i) un mecanismo de protección de las personas frente a los daños antijurídicos que puedan causar los distintos órganos estatales en el ejercicio de los poderes de gestión e intervención y (ii) una garantía constitucional para los administrados, que está estrechamente relacionada con el derecho de acceso a la administración de justicia.

53.- Teniendo en cuenta lo anterior, debe mencionarse que uno de los mecanismos para obtener el reconocimiento y condena por responsabilidad extracontractual del Estado, es el medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CPACA. El mismo faculta al interesado a acudir a la jurisdicción de contencioso administrativa para solicitar la reparación integral del daño antijurídico causado por la acción u omisión de los agentes del Estado, a fin de que las víctimas obtengan la reparación integral de sus perjuicios, no solo en términos económicos, sino a través de otro tipo de medidas de satisfacción y no repetición²².

54.- En el marco de los procesos de reparación directa, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que la responsabilidad patrimonial del Estado se configura únicamente en aquellos casos en los que se demuestre la existencia de: (i) un daño antijurídico, (ii) la acción u omisión imputable jurídicamente a las entidades demandas y (iii) una relación de causalidad material entre el daño antijurídico y el órgano estatal, ya que solo a partir de la confluencia de estos

²¹ Sentencia T-197 de 2015 y SU-254 de 2013.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014. Exp. No.32988 y Corte Constitucional sentencias: C-344 de 2017, T-066 de 2019 y SU-272 de 2021.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

elementos es posible establecer que el Estado es extracontractualmente responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables jurídica y fácticamente.

55.- En este contexto y de cara a la necesidad de abordar el asunto *sub examine*, es importante precisar que la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, sobre hechos que implican el asesinato y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado, ha sido particularmente amplia²³ y en ella se ha reiterado que este tipo de casos deben ser objeto de análisis a partir del régimen de imputación subjetivo de falla en el servicio y con integración de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Para ello, esta Corporación ha destacado el deber que tienen los jueces administrativos de analizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado o sus miembros, cuando estos prestan labores de recuperación del territorio o de mantenimiento del orden público²⁴.

56.- En estos casos, la jurisprudencia de la Sección Tercera se ha inclinado por aplicar el régimen de falla en el servicio para estudiar las acciones y extralimitaciones en las que incurrió la fuerza pública en el marco del conflicto armado, con la finalidad de mostrar resultados o encubrir errores operacionales, lo que para esta Corporación supone en todas las situaciones una desviación de los fines constitucionales del Estado y con ello una forma de responsabilidad subjetiva²⁵.

57.- En ocasiones específicas, esta Sección también ha acudido a la categoría de *responsabilidad agravada del Estado* por violaciones a los derechos humanos en relación con el conflicto armado. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que, en aquellos casos sometidos al conocimiento del juez contencioso administrativo, en los que se demuestra la ocurrencia de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, específicamente, cuando se trata de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, resulta procedente en los términos de la Convención Americana, la declaratoria de la *responsabilidad*

²³ En efecto el primer caso de una ejecución extrajudicial que podría encuadrar dentro de lo que la JEP ha denominado como el asesinato y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado, fue resuelto por esta Corporación en sentencia de 21 de agosto de 1981, CP. Jorge Valencia Arango.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 1997. Exp. 11756, CP. Jesús María Carrillo Ballesteros; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 2013, Exp. 41001-23-31-000-1994-07654-01; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de abril de 2014, Exp. 41001-23-31-000-1993-07386-00 (28075), CP: Danilo Rojas Betancourth; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 31 de julio de 2014, Exp. 28541; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 9 de junio de 2017. Exp. 53704A; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de agosto de 2017, Exp. 42435.

²⁵ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de julio de 2011, Exp. 05001-23-24-000-1996-00664-01 (20720), CP. Enrique Gil Botero; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de noviembre de 2017, Exp. 54001-23-31-000-2006-01402-01 (38632), CP. Marta Nubia Velásquez Rico; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de noviembre de 2017, Exp. 54001-23-31-000-2006-01402-01 (38632), CP. Marta Nubia Velásquez Rico; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

agravada del estado colombiano, a partir de la naturaleza de las normas imperativas de *ius cogens* que resulten vulneradas y teniendo en cuenta el desarrollo jurisprudencial que la Corte IDH ha realizado en la materia y que resulta vinculante para los jueces colombianos²⁶.

58.- De igual forma, esta Sección ha precisado que las muertes y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado revelaron un patrón o modus operandi que implicaba el asesinato de ciudadanos en condición de discapacidad, enfermedad o indefensión y su presentación como miembros de grupos armados ilegales, especialmente insurgentes, con la finalidad de acreditar la consecución de resultados operacionales militares²⁷.

59.- En relación con las consideraciones expuestas, en sentencia de 14 de julio de 2016²⁸, al reiterar la postura adoptada en la providencia de 27 de abril de 2016²⁹ y después de realizar un análisis de las sentencias de: 22 de junio de 2011³⁰, 29 de marzo de 2012³¹, 13 de marzo de 2013³² y 11 de septiembre de 2013³³, esta Sección señaló que:

“En casos similares al que hoy corresponde decidir a esta Sala y en los cuales se ha declarado la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de los deberes control respecto del personal y los instrumentos de dotación oficial, la Sala que integra esta Subsección del Consejo de Estado ha razonado bajo el siguiente tenor:

‘Resalta la Sala que la Fuerza Pública ostenta la custodia y resguardo respecto de los hombres e instrumentos destinados a la prestación del servicio a ella encomendado en la Constitución Política y en el ordenamiento jurídico, por tal razón, debe existir un grado notable de disciplina y control estricto sobre sus agentes, su armamento y sus vehículos automotores, ello con el fin de impedir que tales instrumentos -los cuales per se comportan un riesgo-, sean utilizados para causar daños a los particulares y, más

²⁶ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, Exp. 25000-23-26-000-2011-00479-01(50231); CP. Hernán Andrade Rincón y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, Exp. 25000-23-26-000-2001-01825-02(34349), CP. Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, Exp. 44416, CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de noviembre de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2005-05214-01(39425), CP. Stella Conto Díaz del Castillo.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, Exp. 25000-23-26-000-2011-00479-01(50231), CP. Hernán Andrade Rincón.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, Exp. 05001-23-24-000-1994-02278-01(20706), CP. Enrique Gil Botero.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de marzo de 2012, Exp. 20001-23-31-000-1999-00655-01(20706), CP. Danilo Rojas Betancourth.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de marzo de 2013, Exp. 19001-23-31-000-1999-00765-01(21359), CP. Hernán Andrade Rincón.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de septiembre de 2013, Exp. 41001-23-31-000-1994-07654-01(20601), CP. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

aún, que se destinen a la comisión de actividades delictivas, todo lo cual lleva a deducir, como se indicó, la configuración de una falla en la vigilancia sobre los hombres e instrumentos a cargo de la Policía Nacional, falla que está relacionada directamente con el hecho dañoso por cuya indemnización se demandó’.

Todo lo anterior permite a la Sala imputar también tales daños antijurídicos a la demandada a título de falla del servicio por omisión, en consideración a que el Ejército Nacional tenía la obligación de ejercer control sobre el comportamiento y actuar de su personal, todo ello con el fin de evitar que los hombres e instrumentos perviertan el servicio a ellos encomendado, como en este evento aconteció.

Preocupa profundamente a la Sala el crecido número de casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública encubren bajo la apariencia de muertos en combate, homicidios que obedecen a diversas circunstancias distintas a esa, la de un combate, por lo cual debe decirse que se trata de una práctica sistemática y generalizada en materia de violaciones graves a derechos humanos.

En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha debido condenar en diversas ocasiones a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, por víctimas del conflicto armado que, inexplicablemente, perdieron la vida en presuntos operativos militares o en imaginarios combates con grupos organizados al margen de la ley, que al examinarse los hechos, estos muestran otras realidades nacidas de los excesos de la guerra y de una lógica aborrecible que encuentra enemigos en quienes solamente son civiles que habitan en los lugares de conflicto. De estas situaciones fácticas se ha derivado la responsabilidad del Estado bajo el título jurídico de imputación de falla del servicio por las violaciones a deberes funcionales de origen convencional, constitucional y legal.

(...)

El anterior cúmulo de casos sobre ejecuciones extrajudiciales u homicidios en persona protegida, o los mal denominados “falsos positivos”, pone de presente una falla sistemática y estructural relacionada con la comisión de tales violaciones graves a derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario por parte de la Fuerza Pública del Estado colombiano, aunada a la ausencia de un riguroso control dentro de la institución militar, tanto en el proceso de incorporación a la institución, como en la permanencia y en el funcionamiento o ejercicio de funciones por parte de los miembros de la Fuerza Pública, falencias éstas que debilitan la institución militar y que dificultan su adecuado accionar en pos de cumplir con el cometido que le es propio, de paso, se pierde legitimidad y se compromete la estabilidad misma del Estado y de la sociedad.

En este punto cabe precisar que, a pesar de que las instituciones judiciales cumplen con sus deberes en cuanto tienen que ver con la investigación y la sanción de los responsables de delitos cometidos por miembros de la Fuerza pública -como aconteció en el presente caso con la condena penal en contra de los militares responsables-, lo cierto es que ello, junto con la labor disciplinaria desplegada en el interior de la



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

institución, han sido insuficientes, tardías e inanes para la resolución de tal situación que, como se advirtió, amenaza con la estabilidad misma de la institución”.

60.- En aquellos casos en que se encuentra probada la existencia de un daño y se establece la imputación de los actos de los miembros de las instituciones militares al Estado a partir del régimen de falla en la prestación del servicio, sin que se encuentre probada alguna causal eximente de responsabilidad, esta Corporación se ha referido a la necesidad de resarcir de forma integral las consecuencias derivadas del hecho dañoso identificado. En ese sentido, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014³⁴ esta Sección consideró que el objetivo de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos, debía estar orientado a: *“(a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial”*³⁵.

61.- Sobre la adopción de medidas de reparación integral del daño antijurídico, en aplicación del principio de reparación integral, y a partir de lo consagrado en el artículo 16 de la ley 446 de 1998³⁶ y en otras ocasiones de conformidad con los artículos 8.1 y 63.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos³⁷, esta Corporación ha insistido en la necesidad de adoptar medidas de carácter pecuniario -indemnización- y no pecuniario para resarcir o restablecer los bienes constitucionales afectados con ocasión de la falla del servicio que produce los daños ocasionados por las muertes y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado. Lo anterior con la finalidad de resarcir los perjuicios ocasionados por la afectación a *bienes o intereses constitucional y convencionalmente afectados*, en virtud de la primacía del principio sustancial de la *restitutio in integrum* y en algunos casos teniendo en cuenta la declaratoria de la responsabilidad agravada del Estado como consecuencia de violaciones graves a derechos humanos³⁸.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, Exp. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), CP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2019, Exp. 52171, CP. María Adriana Marín; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.

³⁸ En este sentido la sentencia de 14 de julio de 2016 (Rad. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), al acoger la postura fijada en la sentencia de 27 de abril de 2016 (Rad. 25000-23-26-000-2011-00479-01(50231) señaló que: *“Ciertamente, en cuanto hace a las consecuencias de dicha declaratoria de responsabilidad agravada del Estado, la referida sentencia del 27 de abril de 2016 precisó que lo que se pretende mediante dicha declaratoria de responsabilidad agravada -además de realizar un juicio de reproche más severo al actuar del Estado en esos*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

62.- Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de las medidas de reparación pecuniarias, esta Corporación ha señalado la necesidad de decretar medidas orientadas a indemnizar los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante; e inmateriales en la modalidad de daño moral³⁹ y daño a la vida en relación⁴⁰.

63.- En cuanto a las medidas de reparación integral no pecuniarias que esta Sección ha adoptado con el fin de garantizar la no repetición de los hechos, se encuentran, entre otras: (i) el diseño de planes integrales de inteligencia, tendientes a lograr un control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los miembros del Ejército Nacional y prevenir la comisión de delitos como los que dieron origen a dichas acciones⁴¹; (ii) divulgar en la página web del Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional los fallos adoptados garantizando el acceso al público al archivo que las contengan⁴²; (iii) la remisión de las sentencias al Director del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación, 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 Colombia⁴³; y (iv) la compulsión de copias a las autoridades competentes para que investiguen penal y disciplinariamente a los responsables de los hechos⁴⁴.

64.- A título de garantías de satisfacción dirigidas a restablecer la dignidad, la honra, el buen nombre y la reputación de los familiares de las víctimas, ha decretado entre

casos de vulneración a normas ius cogens-, es permitirle al juez de la Administración la adopción de medidas de reparación integral del daño antijurídico, ello con el fin de garantizar que tales conductas constitutivas de vulneraciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario no se vuelvan a producir”.

³⁹ Sobre la reparación de los perjuicios morales generados por los asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado. Al respecto ha precisado que debido al carácter extramatrimonial y dada la especial naturaleza de este tipo de perjuicios, su tasación no puede ser sino compensatoria, razón por la cual, corresponde al juzgador, establecer, en la en cada caso el valor que corresponda, de conformidad con naturaleza y gravedad de la aflicción, de sus secuelas y a partir de lo que se encuentre probado en el proceso (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón)

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de junio de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2006-00537-01 (42693), CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de diciembre de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2005-06454-01(44594), CP. Danilo Rojas Betancourth; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de diciembre de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2005-06454-01(44594), CP. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

otras: (i) que el Ministerio de Defensa Nacional publique en periódicos de amplia circulación nacional y de amplia circulación local los apartes correspondientes al caso concreto, y rectifique la verdadera identidad de las víctimas directas; informando que sus muertes no ocurrieron como consecuencia de un combate entre soldados del Ejército Nacional y un grupo armado, sino que fueron ejecutadas extrajudicialmente⁴⁵; (ii) la realización de actos solemnes y audiencias de reconocimiento de responsabilidad y de excusas a los familiares de las víctimas⁴⁶; y (iii) que Ejército Nacional ofrezca disculpas a los demandantes por escrito⁴⁷.

65.- Además, la Sección ha adoptado otro tipo de medidas como ordenar la inclusión de los demandantes en los programas de atención y reparación que adelanta la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV)⁴⁸.

N. Reparación integral en el SIVJNR

66.- El SIVJNR es un conjunto interconectado de herramientas y mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

67.- En el artículo transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017, se regulan las medidas de reparación integral para la construcción de paz del SIVJNR de dos componentes principales: (i) el régimen de condicionalidad y las sanciones que se imponen al interior de la JEP y (ii) el deber del Estado de garantizar la reparación a las víctimas de graves violaciones a los DDHH y al DIH con ocasión del conflicto armado, para lo cual se exige que la misma debe ser adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas entre el grupo a reparar, a partir del uso de los criterios de acceso universal, igualitario y equitativo, dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

68.- Sobre el primer componente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) acordó la creación de la JEP. A su vez, como componente de justicia del SIVJNR en el mencionado acto legislativo se estableció que esta jurisdicción tiene como objetivos construir verdad,

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, Exp. 73001-23-31-000-2005-02702-01(35029), CP. Hernán Andrade Rincón, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de diciembre de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2005-06454-01(44594), CP. Danilo Rojas Betancourth.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de junio de 2017, Exp. 05001-23-31-000-2006-00537-01 (42693), CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de mayo de 2023, Exp. 05001-23-31-000-2010-00032-01 (50115), CP. María Adriana Marín.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

proteger los derechos de las víctimas, contribuir a la paz y garantizar seguridad jurídica a quienes participaron en el conflicto⁴⁹. Por lo anterior, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1957 de 2019⁵⁰, la JEP funciona como el componente de justicia del SIVJNR, encargado de investigar, juzgar y sancionar y, de garantizar la restauración del daño, la reparación de las víctimas y la no repetición.

69.- De conformidad con el artículo transitorio 1° incorporado a la CP por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017⁵¹, los artículos 7°⁵² y 13⁵³ de la Ley 1957 de 2019⁵⁴ y el literal a) del artículo 1° de la Ley 1922 de 2018⁵⁵, la reparación integral de las víctimas es un principio orientador del funcionamiento de la JEP⁵⁶. De igual

⁴⁹ AFP, Punto 5.1.2.

⁵⁰ "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz".

⁵¹ **Artículo Transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR).** El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

(...)

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.

⁵² **"Artículo 7°. Reparación Integral de las Víctimas.** Reparar integralmente a las víctimas está en el centro del 'Acuerdo Final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera' del 24 de noviembre de 2016, firmado por el Gobierno nacional y la organización rebelde Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), por lo que en cumplimiento de dicho Acuerdo Final se procede a regular el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz".

⁵³ **"Artículo 13. Centralidad De Los Derechos De Las Víctimas.** En toda actuación del componente de justicia del SIVJNR se tomarán en cuenta como ejes centrales los derechos de las víctimas y la gravedad del sufrimiento infligido por las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante el conflicto. Deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible.

Por lo anterior, uno de los principios orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido".

⁵⁴ **"Artículo 1° Principios.** Además de los principios y reglas establecidos en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley estatutaria de administración de justicia de la JEP, las actuaciones, procedimientos y decisiones se regirán por los siguientes:

a) Efectividad de la justicia restaurativa. A fin de garantizar los presupuestos necesarios para asegurar la reconciliación y el establecimiento de una paz estable y duradera, las decisiones que pongan término a los procedimientos ante la JEP, además de cumplir con el principio de legalidad, deben procurar la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto armado, las garantías de no repetición y el esclarecimiento de la verdad de los hechos.

Las medidas de restablecimiento de los derechos conculcados y resarcimiento del daño deben atender especialmente a la situación de vulnerabilidad previa, coetánea o posterior a las infracciones y crímenes perpetrados que guarden relación con la conducta.

Las medidas dirigidas a restaurar y reparar a las víctimas individuales y colectivas deben ser objeto de estricto cumplimiento. La JEP adoptará las decisiones necesarias para el efectivo cumplimiento de las sanciones impuestas".

⁵⁵ "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz".

⁵⁶ Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

forma artículo 38 de la Ley 1957 de 2019⁵⁷ dispone que la reparación integral se debe hacer conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, y que el Gobierno debe promover y poner en marcha medidas para que quienes cometieron daños puedan participar en acciones concretas de reparación; y, (ii) el artículo 39⁵⁸, reitera la obligación de los comparecientes de contribuir a la reparación para obtener tratamientos especiales en materia de justicia.

70.- Por lo anterior, los miembros de la fuerza pública que cometieron graves violaciones de DDHH e infracciones al DIH que comparecen de forma voluntaria o forzosa ante la JEP asumen una serie de compromisos para recibir tratamientos penales diferentes a los consagrados en las normas ordinarias. A ese conjunto de compromisos se le conoce como *régimen de condicionalidad*, e implica, por regla general, que los comparecientes ante la JEP deben aportar verdad, contribuir a la reparación y garantizar la no repetición, puesto que el cumplimiento del mencionado régimen les permite acceder a los beneficios contenidos en la Constitución y la ley; y *a contrario sensu* su desconocimiento acarrea la imposibilidad de acceder a tales garantías o su pérdida en forma gradual, dependiendo de la gravedad del incumplimiento⁵⁹.

71.- La Sección de Apelación de la JEP ha explicado sobre el compromiso de reparación contenido en el régimen de condicionalidad que *“debe perseguirse cierta proporcionalidad entre el daño y las acciones reparadoras, que se aproxime a la justicia”*⁶⁰, lo que no implica que se deba perseguir *“una simetría plena o siquiera cercana entre el delito y los instrumentos restaurativos y reparadores”*⁶¹. Asimismo, señaló que a mayor responsabilidad y gravedad de la conducta, mayor compromiso en la reparación⁶², y que, en todo caso, el contenido de la obligación de reparar está permeado por las condiciones particulares de cada compareciente y de su grado de responsabilidad⁶³.

⁵⁷ **Artículo 38. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.** *La reparación integral se hará conforme a lo establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2017 (...) El Gobierno nacional promoverá y pondrá en marcha las medidas necesarias para facilitar que quienes cometieron daños con ocasión del conflicto y manifiesten su voluntad y compromiso de contribuir de manera directa a la satisfacción de las víctimas y de las comunidades, lo puedan hacer mediante su participación en acciones concretas de reparación. Esto como resultado de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, donde haya lugar y de manera coordinada con los programas de reparación colectiva territorial cuando sea necesario”.*

⁵⁸ **Artículo 39. Contribución A La Reparación De Las Víctimas.** *En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuir a repararlos. Esa contribución a la reparación será tenida en cuenta para recibir cualquier tratamiento especial en materia de justicia.*

En el marco del fin del conflicto y dentro de los parámetros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, las FARC-EP como organización insurgente que actuó en el marco de la rebelión, contribuirán a la reparación material de las víctimas y en general a su reparación integral, sobre la base de los hechos que identifique la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁵⁹ JEP, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 172.

⁶⁰ JEP, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 234

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ *Ibidem.*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

72.- Con la finalidad de garantizar el cumplimiento del régimen de condicionalidad, la JEP ha señalado que, en el marco de su proceso de sometimiento, los comparecientes están obligados a formular y presentar ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (en adelante SDSJ) un proyecto de compromiso concreto, claro y programado (en adelante CCCP)⁶⁴.

73.- Según la Sección de Apelación de la JEP, el CCCP es una forma de *“preparar la justicia restaurativa verdadera, y de viabilizar la aplicación de los mecanismos no sancionatorios de definición de la situación jurídica”*⁶⁵. En ese sentido, constituye un punto de partida del proceso de reparación con el que se persigue *“un producto para la reparación adecuada del daño, la dignificación de las víctimas, el ofrecimiento de oportunidades de rehabilitación al victimario, el tránsito hacia una situación de paz más estable y la evitación de la repetición”*⁶⁶. El CCCP es un plan inicial y de consolidación progresiva que *“se extiende, mejora y desarrolla en el tiempo, de cara a las necesidades de las víctimas, a las solicitudes de la JEP y a las necesidades de la sociedad para transitar a la paz”*⁶⁷, por lo que su presentación, es un requisito que debe cumplirse previo a la admisión de un compareciente a la JEP y en el caso de los comparecientes forzosos es una condición para el acceso a las medidas del tratamiento penal diferenciado a cargo de la entidad.

74.- En el CCCP, los comparecientes tienen la obligación de explicar la forma en la que aportarán a la verdad plena, a la reparación de las víctimas y a las garantías de no repetición⁶⁸ de una forma clara, concreta y programada.

75.- Sobre los CCCP, la Sección de Apelación de la JEP ha precisado que dependiendo de cada compareciente los proyectos de CCCP deben ser diferentes, pues dependen de las características de cada solicitante, del daño que le causaron a las víctimas, de los patrones de macrocriminalidad en los que participaron y de su situación jurídica, entre otros factores⁶⁹. Sumado a lo anterior la Sección de Apelación ha aclarado que todos los CCCP deben ser claros, concretos y programados. Sobre cada uno de estos elementos ha establecido que: la claridad se refiere a que el contenido de la propuesta pueda ser evaluado y gestionado fácilmente; la concreción al detalle o la precisión en la forma de ejecución y el contenido de cada compromiso; y la programación, a que contenga las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollarán las contribuciones⁷⁰.

⁶⁴ JEP, Tribunal para la Paz, SA, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 174.

⁶⁵ JEP, Tribunal para la Paz, SA, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 171.

⁶⁶ JEP, Tribunal para la Paz, SA, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 174.

⁶⁷ JEP y Universidad Nacional de Colombia, *“Guía de Derechos y Deberes para comparecientes en la JEP”*, (2020), p. 18.

⁶⁸ JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución 3525 de 23 de julio de 2021.

⁶⁹ JEP, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 236

⁷⁰ JEP, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, Auto TP-SA 509/20 de 28 de mayo de 2020.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

76.- Sobre el contenido de los CCCP y la contribución a la reparación de las víctimas, la SDSJ: (i) ha reiterado los estándares generales que guían la reparación integral y ha detallado sus componentes (compensación, restitución, rehabilitación y satisfacción)⁷¹; (ii) ha explicado que dicha reparación puede implicar la implementación de medidas tanto individuales como colectivas⁷²; y (iii) ha señalado que a la hora de formular un plan de reparación, el solicitante debe tener en cuenta el marco fáctico en el que ocurrieron los hechos, para poder responder a los daños que se ocasionaron⁷³, por lo que incluso en algunos casos la SDSJ ha solicitado una explicación sobre la razón por la cual un solicitante postuló un grupo de personas particular para recibir una reparación⁷⁴.

77.- La SDSJ al igual que la Sección de Apelación de la JEP ha fijado que el compromiso a la reparación en todas sus dimensiones debe guardar una relación directa con la gravedad del crimen y la participación del compareciente en este⁷⁵, aclarando que este debe *“evitar una justicia para la reparación ciega al dolor o, más específicamente, a la magnitud de la lesión o la amenaza a los bienes jurídicos o a los derechos fundamentales provocadas por el delito”*⁷⁶. Por lo anterior, tanto como para la SDSJ como para la Sección de Apelación el contenido en materia de reparación de un CCCP depende de las características particulares de cada caso y cada compareciente⁷⁷.

78.- A la presentación de los CCCP, debe sumársele la posibilidad que tienen los comparecientes de la JEP de contribuir a la reparación de las víctimas, a través de las Sanciones Propias (en adelante SP) y los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador (en adelante TOAR), estos últimos, bien sea de manera anticipada a las sanciones impuestas por la JEP o parte de la ejecución de las SP proferidas por esta entidad, siempre que existan aportes a la verdad y reconocimiento de responsabilidad.

79.- Las SP y los TOAR permiten desarrollar dos principios orientadores de la JEP. En primer lugar, el principio de efectividad de la justicia restaurativa⁷⁸ y en segundo lugar, el principio de centralidad de las víctimas, conforme al cual las actuaciones de la JEP deben tener como eje central la máxima garantía posible de los derechos de las víctimas⁷⁹.

⁷¹ JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución 3434 de 19 de julio de 2021.

⁷² JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución 4383 de 15 de septiembre de 2021.

⁷³ JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución, Resolución 3434 de 2021.

⁷⁴ JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución, Resolución 3434 de 2021. JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución 7294 de 26 de noviembre de 2019.

⁷⁵ JEP, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución, Resolución 3434 de 2021, párr. 232.

⁷⁶ JEP, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr. 234

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 235.

⁷⁸ Ley 1922 de 2018, artículo 1°.

⁷⁹ Ley 1957 de 2019, artículos 127 y 141 (inciso 6) y Ley 1922 de 2018, artículo 65.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

80.- En este punto debe precisarse que las medidas de reparación adscritas tanto a los TOAR como las SP tienen un carácter colectivo, ya que buscan responder a un daño al tejido social, por lo que no necesariamente tienen vocación de reparación individual frente a todos y cada uno de los daños sufridos por las víctimas, ya que como se explicará posteriormente en el SIVJRNR esta responsabilidad está a cargo del programa administrativo de reparaciones previsto en la Ley 1448 de 2011.

81.- De acuerdo con las disposiciones consagradas en el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017⁸⁰ la competencia de la JEP respecto a la reparación debe interpretarse de conformidad con el principio de integralidad y, por lo tanto, a partir de la interacción entre las competencias de cada una de las entidades y mecanismos que conforman el SIVJRNR⁸¹. Por otra parte, el artículo 6° de la Ley 1820 de 2016⁸², señala que los distintos componentes y medidas del Sistema Integral, entre estos aquellos destinados a la reparación de las víctimas, están interconectados a través de mecanismos, garantías y requisitos para acceder y mantener los tratamientos especiales de justicia en la JEP.

82.- En ese mismo sentido en la Sentencia C-080 de 2018 la Corte Constitucional explicó que el marco constitucional del SIVJRNR contempla un régimen mixto de reparación en el que concurren los responsables directos de los hechos y el Estado, de forma que mientras algunas obligaciones corresponden a los comparecientes y otras están a cargo del Estado⁸³. Por lo anterior, en el mencionado fallo a partir de la legislación colombiana, la jurisprudencia de esa Corporación, los instrumentos de Naciones Unidas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisó que la reparación integral consta de cuatro medidas: la indemnización, la restitución, la satisfacción y la rehabilitación; y a partir de estas la

⁸⁰ **Artículo Transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)** (...) Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁸¹ Esta disposición desarrolla el punto 5.1.3 del AFP.

⁸² **Artículo 6° Integralidad.** Las amnistías e indultos, y los tratamientos penales especiales, incluidos los diferenciados para agentes del Estado, son medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, cuyos fines esenciales son facilitar la terminación del conflicto armado interno, contribuir al logro de la paz estable y duradera con garantías de no repetición, adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica para todos y satisfacer los derechos de las víctimas. Por ello, los distintos componentes y medidas del Sistema Integral están interconectados a través de mecanismos, garantías, requisitos para acceder y mantener los tratamientos especiales de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Se aplicará la totalidad de los principios contenidos en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz respecto de la amnistía, el indulto y otros mecanismos especiales de extinción de responsabilidades y sanciones penales principales y accesorias. Lo anterior se aplicará del mismo modo respecto de todas las sanciones administrativas o renuncia del Estado a la persecución penal. Los principios deberán ser aplicados de manera oportuna”.

⁸³ “El marco constitucional del SIVJRNR contempla un régimen mixto de reparación en el que concurren los responsables directos de los hechos y el Estado, de forma tal que algunas obligaciones corresponden a los responsables y otras al Estado. En algunos casos señala obligaciones diferentes para los excombatientes de las FARC y para los agentes del Estado”. (Corte Constitucional Sentencia C-080 de 2018, Título 4.1.8.4. Contribución a la reparación)



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

Corte precisó los límites y el alcance de las obligaciones que tienen los comparecientes ante la JEP en relación con la contribución a la reparación.

83.- Sobre los límites de la reparación a cargo de la JEP indicó que: (i) quienes se someten a la JEP se encuentran obligados a reparar a las víctimas como parte de las condiciones que deben cumplir en el marco del régimen de condicionalidad, no obstante, el Acto Legislativo 01 de 2017 exime a algunos responsables, entre estos a los agentes estatales integrantes de la fuerza pública, de su obligación de indemnizar los daños causados; y (ii) la JEP no es competente para definir la responsabilidad del Estado ni ordenar medidas de reparación a cargo del mismo, derivadas de su eventual responsabilidad pues de conformidad con la CP quien juzga al Estado es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuya máxima autoridad es el Consejo de Estado⁸⁴, por lo que la JEP solo está facultada para ordenar medidas de reparación que estén a cargo de los responsables sometidos a su jurisdicción⁸⁵.

84.- Sobre las obligaciones de reparación que tienen los responsables individuales que comparecen ante la JEP y cuyo cumplimiento debe verificar la entidad dentro del régimen de condicionalidad, consideró que estas estaban compuestas por: (i) la obligación de reparación como parte del componente restaurativo de la sanción propia que de conformidad con el artículo transitorio 25 del Acto Legislativo 01 de 2017 deben tener un contenido reparador; (ii) las medidas de satisfacción, que deben materializarse en la obligación de los responsables de contribuir a la verdad y reconocer su responsabilidad como condición de acceso y permanencia a la JEP; y (iii) el deber de los comparecientes de participar en actividades propias del componente restaurativo de la sanción que imponga la JEP. A las obligaciones referidas deben sumarse las disposiciones consagradas en (iv) el artículo 26 del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual prevé que en el caso de los miembros de la

⁸⁴ A partir de esta premisa en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional declaró inexecutable literal d) el artículo 93 de la Ley 1957 de 2019. Al respecto, la Corte señaló que: “el literal d) otorga a la sección la facultad de imponer obligaciones de reparación al Estado y a las organizaciones que en el pasado estuvieron armadas. Como se expuso en el acápite 4.1.8.4. de esta Sentencia relativo a la contribución a la reparación, el SIVJNR guarda su propia lógica en materia de reparaciones y dentro de las competencias del Tribunal no está la de imponer obligaciones de reparación al Estado, sino únicamente obligaciones a las personas sometidas a la jurisdicción. La reparación no se agota en la jurisdicción, ni tampoco se circunscribe a la medida de indemnización, sino que se define por instrumentos judiciales y administrativos, incluyendo los previstos en la Ley 1448 de 2011.

En coherencia con lo anterior, este contenido del literal d) no es acorde con la naturaleza de la JEP que es un tribunal de justicia transicional con competencia para atribuir responsabilidades penales. La JEP no tiene la facultad de definir obligaciones colectivas de reparación y, particularmente, no está habilitado para imponer obligaciones de reparación derivadas de una eventual responsabilidad del Estado, en cuanto la jurisdicción no cuenta con competencia la responsabilidad del Estado.

La declaración de la responsabilidad del Estado, en el marco del artículo 90 de la Carta Política, así como de acuerdo con el Capítulo III del Título VIII de la Constitución, es de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y el tribunal de cierre de dicha jurisdicción es el Consejo de Estado, conforme al artículo 237.1 de la Constitución. En consecuencia, el literal d) es inconstitucional”.

⁸⁵ Así lo definió la Corte Constitucional en la Sentencia C-080 de 2018 al evaluar la constitucionalidad de los artículos 13, 38 y 93 de la Ley 1957 de 2019.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

fuerza pública que hubieran cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación con el conflicto no procederá la acción de repetición o el llamamiento en garantía, sin perjuicio del deber que tienen de contribuir, entre otras cosas, a la reparación no monetaria de las víctimas y (v) el artículo 38 de la Ley 1957 de 2019, que establece que los comparecientes también están obligados a contribuir de manera directa a la satisfacción de las víctimas y de las comunidades mediante su participación en acciones concretas de reparación, como resultado de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, de manera coordinada con los programas de reparación colectiva territorial.

85.- Por lo anterior, en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte aclaró que *“los demás componentes de la obligación de reparar a las víctimas quedan entonces en cabeza del Estado”*, sin que esto implique que la JEP no puede ordenar o validar contribuciones a la reparación respecto de la restitución o la rehabilitación. En el contexto descrito, es importante señalar que en virtud del principio de complementariedad la obligación de contribuir a la reparación que tienen los comparecientes debe sumarse a los mecanismos dispuestos en el modelo general de reparaciones colombiano, en particular con el deber autónomo y principal del Estado de garantizar la reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011, que es paralelo al de los responsables del daño. De manera que las reparaciones que puede ordenar la JEP deben evaluarse a la luz de las acciones estatales adoptadas en el sistema de reparaciones de la Ley 1448 de 2011.

86.- La tesis expuesta, se fundamenta en la remisión expresa que hacen a la Ley 1448 de 2011 los artículos: 41 de la Ley 1957 de 2019⁸⁶, 41 y 42⁸⁷ de la Ley 1820 de 2016⁸⁸, y en las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2019⁸⁹, sobre la relación directa entre la Ley 1448 de 2011 y la efectividad del Acto Legislativo 01 de 2017⁹⁰.

⁸⁶ **Artículo 41. Efectos De La Amnistía.** *La amnistía extingue la acción y la sanción penal principal y las accesorias, la acción de indemnización de perjuicios derivada de la conducta punible, y la responsabilidad derivada de la acción de repetición cuando el amnistiado haya cumplido funciones públicas. Lo anterior, sin perjuicio del deber del Estado de satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral en concordancia con la Ley 1448 de 2011 y, en el caso de los pueblos étnicos, de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones de reparación que sean impuestas en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No repetición”.*

⁸⁷ En los que se replica el contenido del artículo 41 de la Ley 1957 de 2019 (ver nota al pie 76).

⁸⁸ *“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.*

⁸⁹ A través de declarar la inexecutable con efectos diferidos de la expresión *“y tendrá una vigencia de diez (10) años”* contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión *“tendrán una vigencia de 10 años”* contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.

⁹⁰ En el mencionado fallo la Corte señaló que *“La Ley 1448 de 2011 tiene una relación directa con la efectividad del Acto Legislativo 01 de 2017 dado que dicha reforma constitucional dispuso la constitucionalización del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Entre los componentes de las mismas se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y otras medidas de reparación integral. La Ley 1448 de 2011 desarrolla de manera concreta tales componentes. Igualmente, el Acto Legislativo 02 de 2017 prevé la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final en cuyo numeral 5.1.3 se prevén medidas de reparación integral”.*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

87.- En este sentido cabe precisar, que a través de la Ley 1448 de 2011 el Congreso de la República dispuso la ejecución de un conjunto de programas administrativos dirigidos a indemnizar a los afectados por delitos que tuvieron lugar en el marco del conflicto armado, por lo que en gran medida en este componente se incluyen aquellos programas que han venido implementando desde 2011 las instituciones del SNARIV, bajo la coordinación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro de los que se incluyen las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición, así como los programas de reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los grupos poblacionales más afectados por el conflicto armado.

88.- Por último, es necesario señalar que en múltiples ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las disposiciones consagradas en la Ley 1448 de 2011 y su capacidad para garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, señalando que las normas dispuestas en la mencionada Ley, analizadas en conjunto, son suficientes para garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas y la satisfacción de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano en esa materia⁹¹.

O. Caso concreto

89.- La accionante considera que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en un error inducido, porque a partir de los testimonios recopilados en el expediente del proceso penal en que se investigó la muerte de Dioselino Durán Pérez, la autoridad judicial accionada adoptó la decisión de negar las pretensiones de la demanda de reparación directa que interpuso en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, al encontrar probada la causal de culpa exclusiva de la víctima. A su juicio, las consideraciones expuestas en el Auto 125 del 2 de julio de 2021, proferido por la Sala de Reconocimiento de la JEP y el reconocimiento público de responsabilidad que realizó el Sargento Segundo del Ejército Nacional Sandro Mauricio Pérez Contreras el 27 de abril de 2022, demuestran que el material probatorio que se trasladó del proceso penal al proceso contencioso administrativo, contenía testimonios falsos elaborados con la finalidad de dar la apariencia de legalidad a la presentación de la víctima como un resultado operacional por parte de los miembros del BISAN y de esta manera evitar la responsabilidad penal por el homicidio del señor Pérez Durán. Por lo anterior, considera que el Tribunal accionado fue inducido a error por terceros y que dicha actuación condujo a la entidad a adoptar una decisión que es contraria a sus derechos al debido proceso y a la reparación integral.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias C-280 de 2013, SU-254 de 2013 y C-588 de 2019, entre otras.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

90.- En este punto debe precisarse que a partir de las versiones voluntarias que rindieron Álvaro Diego Tamayo Hoyos (Comandante del BISAN) y Sandro Mauricio Pérez Contreras (Oficial de Inteligencia), la Sala de Reconocimiento de la JEP estableció que en el caso de Dioselino Durán: (i) la escena del crimen fue alterada con armas que fueron entregadas a los miembros de su unidad militar por órdenes del coronel Tamayo; (ii) tanto Tamayo Hoyos como Pérez Contreras, reconocieron haber estado en el levantamiento de los cuerpos llevado a cabo por la tropa, la cual también realizó el traslado hasta la morgue de San Jorge, lo que derivó en una grave contaminación de la escena e impidió realizar pruebas determinantes a los cuerpos; y (iii) ambos miembros del BISAN admitieron que la operación bajo la cual se dio la supuesta baja en combate de la víctima se llevó a cabo con la ayuda de un guía civil, no reportado oficialmente, quien fue el encargado de señalar al señor Durán Pérez.

91.- De igual forma los comparecientes señalaron, sin referirse al caso específico de Dioselino Durán, que con la finalidad de encubrir el asesinato de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales los miembros del BISAN: (i) falsificaban documentos operacionales y (ii) acudían a la compra y la alteración de testimonios y declaraciones con la finalidad de aportarlos a los procesos disciplinarios y judiciales que se adelantaban con ocasión de las muertes.

92.- Acorde con los requisitos jurisprudenciales que deben concurrir para que se presente el defecto aludido, la Sala constata que en el presente caso:

93.- La providencia judicial atacada se emitió respetando el debido proceso y de conformidad con una valoración plausible del material probatorio que obraba en el expediente, enmarcada en el principio de la sana crítica, y se fundamentó en elementos materiales probatorios debidamente allegados a la acción de reparación directa. Al respecto, debe precisarse que el Tribunal accionado negó las pretensiones de la demanda al encontrar probada la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima. La tesis propuesta por la autoridad judicial se fundamentó en la existencia de material probatorio suficiente para determinar que: (i) la víctima pertenecía a un grupo armado organizado al margen de la ley⁹², y (ii) existió un combate entre los miembros del BISAN y la víctima, iniciado por ésta⁹³.

94.- El material que generó el error fue determinante en la decisión objeto del recurso de amparo. Sobre este punto, el *a quo* argumentó que la parte actora no

⁹² Conclusión a la que llegó luego de valorar los testimonios de Manuel Fernando Estrada Flórez y Manuel Dolores Guerrero Ortiz en calidad de desmovilizados del EPL y de Enrique Vergel Peñaranda, quien manifestó haber sido objeto de amenazas y extorsiones por parte de la víctima.

⁹³ Según lo ilustraban los documentos operacionales aportados por la entidad demandada, dentro de los que se encontraba la Misión Táctica No. 37 "Estruendo", informe de patrullaje, la orden de operaciones y el informe de inteligencia suscritos por miembros del BISAN. Material probatorio que fue trasladado al proceso de reparación directa mediante el auto del 29 de junio de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

logró advertir una necesaria conexidad entre el fundamento de las pruebas sobrevinientes y las que fueron valoradas en el proceso de reparación directa, para que a partir de las afirmaciones nuevas que conoció la JEP se pudiera desacreditar una prueba concreta sobre la que se fundó la decisión en sede ordinaria, y de este modo considerar que el sentido de esta última necesariamente cambiaría. Además, indicó que al analizar el expediente corroboró que la autoridad accionada incluyó como pruebas, entre otras: (i) el acta, la diligencia de inspección judicial y los testimonios trasladados del proceso penal, que se recibieron en cumplimiento del auto del 26 de abril de 2010; (ii) el peritaje que rindió Pedro Nel Álvarez Fontiveros y (iii) el informe pericial de necropsia, que se aportaron en cumplimiento del auto del 29 de junio de 2017, en el que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ordenó la remisión de copia auténtica del proceso penal que conoció la jurisdicción ordinaria. Por lo anterior, concluyó que todas las pruebas fueron valoradas por las autoridades accionadas al dictar sus correspondientes providencias, sin que los actores hayan desacreditado argumentativamente dicha apreciación en términos concretos.

95.- Contrario a la tesis propuesta por el *a quo*, para la Sala el material probatorio objeto de manipulación fue determinante para establecer que la víctima pertenecía a un grupo armado organizado al margen de la Ley y que éste había muerto en el marco de un combate legítimo en contra de los miembros del BISAN, elementos que fueron fundamentales para que el Tribunal accionado concluyera que la muerte de Dioselino Durán Pérez se dio por culpa exclusiva de la víctima.

96.- Pese a lo anterior, la Sala estima que en este caso no hay lugar a predicar la configuración del defecto por error inducido. Esto es así, debido a que en el asunto sub examine no existe una violación actual y comprobada del derecho a la reparación integral de la accionante. En este punto, es importante precisar que en el escrito de demanda la parte actora alegó que el asesinato y desaparición forzada del señor Dioselino Durán Pérez constituye un crimen de lesa humanidad al tratarse de una ejecución extrajudicial, por lo que el recurso de amparo estaba orientado a garantizar el derecho de la accionante a obtener un resarcimiento por los perjuicios causados por la muerte de la víctima a manos de miembros del Ejército Nacional.

97.- De acuerdo con lo anterior, debe precisarse que la imposibilidad de obtener una reparación a través de la jurisdicción contencioso administrativa, no implica una afectación al núcleo esencial al derecho a la reparación de las víctimas. Pues tal y como se indicó con anterioridad, el sistema general de reparación consagrado en la legislación colombiana dispone de otro tipo de mecanismos para hacer efectivo el derecho a la reparación integral de las víctimas individuales y colectivas de graves violaciones a los derechos humanos.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

98.- Lo anterior, se debe a que la accionante se encuentra facultada para acceder al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con la finalidad de obtener la reparación integral de los perjuicios causados por la muerte de Dioselino Durán Pérez a partir de los mecanismos dispuestos al interior de la JEP y de la Ley 1448 de 2011.

99.- Ahora bien, en contra de la tesis propuesta por esta Sala, podría argumentarse que debido las restricciones que presentan los CCCP, las SP y los TOAR y las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011, el derecho a la reparación de las víctimas podría verse comprometido en la medida en la que a diferencia de la vía judicial de reparación contencioso administrativa, los mencionados mecanismos no contemplan: (i) la declaratoria de responsabilidad del Estado por los hechos objeto de la presente acción y (ii) no implican una reparación del daño a partir de un análisis detallado de los perjuicios ocasionados a las víctimas individualmente consideradas, por lo que aspectos como el lucro cesante y el daño emergente podrían no ser satisfechos de manera adecuada.

100.- Sobre este punto, la Sala considera pertinente indicar que la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación es una función que se cumple de manera complementaria por la actividad de todas las instituciones del SIVJNRN, sin perjuicio de la especialidad de cada una de estas. De igual forma, debe tenerse en cuenta que, según la jurisprudencia constitucional, el derecho a la reparación no se reconduce a la mera pretensión indemnizatoria, pues, como lo ha reconocido pacíficamente la Corte Constitucional, la reparación cuenta con diferentes tipos de medidas, de restitución, de indemnización, de rehabilitación y de satisfacción, que en cualquier caso deben ser observadas en el marco del proceso de justicia transicional, por lo que si bien el ordenamiento limita la responsabilidad patrimonial de los comparecientes, pues los libera parcialmente del deber general de indemnizar, esto solo opera frente al componente patrimonial de la reparación y no se extiende a los demás elementos de esta.

101.- Sumado a lo anterior, en la sentencia C-674 de 2017, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones consagradas en el artículo transitorio 18 al cual se ha hecho referencia, la Corte Constitucional señaló que *“las críticas que durante el proceso se formularon al esquema previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, parten de una noción de reparación que tiene como telón de fondo los casos típicos de violación individual, excepcional y ocasional de derechos humanos, y en los que se acogen criterios ‘maximalistas’ que apuntan a reparar integralmente todos los daños causados a las víctimas, especialmente cuando el reconocimiento respectivo tiene un origen judicial. Este modelo se encuentra recogido, por ejemplo, en la jurisprudencia nacional sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, y en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”*.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01
Demandante: María Argelys Durán Pérez
Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

102.- Al respecto, precisó que: *“(...) por un lado, el esquema de garantías a las víctimas está fundado sobre la idea de que ninguno de los componentes que integran el sistema por sí solo garantiza y satisface integralmente los derechos de estas personas, sino el balance global de todos ellos, por lo cual, el análisis del juez constitucional no está orientado a una consideración individualizada y fragmentaria de las medidas restrictivas de los derechos, sino a evaluar el sistema examinado en su conjunto, a efectos de determinar si dentro este balance global la respuesta del Estado a las violaciones de los derechos de las víctimas es consistente y proporcional al daño sufrido por éstas. Y en segundo lugar, el escenario en el que se inscriben los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición es relevante en el análisis constitucional, pues implica responder a un contexto de violación masiva y sistemática de derechos que se prolongó temporalmente durante varias décadas y que se extendió a todo el país, por lo cual, la respuesta estatal a la vulneración de los derechos humanos de las víctimas debe ajustarse a las particularidades de este escenario, y no replicar el modelo individual de atención a las víctimas de violaciones de derechos humanos”⁹⁴.*

103.- En suma, esta Sala estima que la existencia de un sistema de justicia transicional 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 al examen minucioso de cada caso particular, 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 JEP.

104.- Finalmente resulta oportuno señalar que en el diseño del Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado a través del Acto Legislativo 01 de 2017, no se contempló la posibilidad de reabrir procesos contencioso administrativos con fundamento en las declaraciones que rindieran los comparecientes ante la JEP, o las conclusiones a que arribaran los órganos que integran dicho sistema. Justamente porque las dinámicas de la justicia transicional son diferentes a las de la ordinaria, y en ese sentido los mecanismos de reparación deben responder a ese modelo de justicia.

105.- La Sala estima que acceder a levantar la cosa juzgada y habilitar la reapertura de un proceso contencioso administrativo bajo el argumento expuesto en la demanda que se estudia, comportaría una intromisión del juez de tutela en las competencias del constituyente y del legislador, así como la consecuente desarticulación de la institucionalidad por ellos estatuida, por cuanto ese tipo de amparos supondría:

⁹⁴ *Ibídem.*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

- (i). Crear una suerte de mecanismo extraordinario de revisión en el marco del SIVJRN R o por lo menos sumar una causal a las ya consagradas en el artículo 250 del CPACA.
- (ii). Deslegitimar los mecanismos de reparación contemplados en la justicia transicional bajo el argumento de que los mismos son insuficientes.
- (iii). Generar una práctica judicial en cuya virtud se acepten las dinámicas procesales de la justicia transicional y sus conclusiones, pero se rechace su reparación, llevando ello a que las víctimas acudan a los jueces ordinarios para refrendar dichas conclusiones y obtener una indemnización que se ajuste a los cánones de la justicia tradicional.
- (iv). Desarticular el esquema de indemnizaciones masivas dispuesto en el SIVJRN R y generar situaciones de inequidad y desigualdad entre las víctimas, desconociendo los criterios de priorización fijados por el constituyente⁹⁵ y el legislador.
- (v). Y finalmente, aunque no menos importante, auspiciar el desbordamiento de las capacidades institucionales de la jurisdicción contencioso administrativa, que se vería abocada a conocer nuevamente sobre casos ya finalizados, con una clara afectación a los derechos de otros usuarios de la administración de justicia por la congestión que generaría estas reaperturas de procesos ordinarios, y el masivo número de tutelas que se impetrarían con ese propósito.

106.- Por consiguiente, la Sala negará el amparo solicitado en relación al defecto por error inducido al encontrar demostrado que este no se configura debido a la ausencia de la afectación del derecho fundamental a la reparación integral.

107.- En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III.- RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida 24 de febrero de 2023, por la Sección Tercera – Subsección C – del Consejo de Estado.

⁹⁵ El artículo transitorio 18 de la Constitución Política, incorporado por el Acto Legislativo 01 de 2017, indica que: "(...) La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional".



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06080-01

Demandante: María Argelys Durán Pérez

Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia).

SEGUNDO: DECLARAR improcedente el amparo constitucional solicitado en relación al defecto fáctico y el defecto por violación directa de la Constitución, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: NEGAR la solicitud de amparo, en relación al defecto por error inducido, por las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

QUINTO: De no ser impugnada la presente providencia, **ENVIAR** a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARÍA ADRIANA MARÍN

Salvamento de Voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁹⁶

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



⁹⁶ VF