

Sentencia de Unificación SU-429 de 2024 Corte Constitucional de Colombia

Fecha de Expedición:

10/10/2024

Fecha de Entrada en Vigencia:

10/10/2024

Medio de Publicación:

Temas



La Secretaría Jurídica Distrital aclara que la información aquí contenida tiene exclusivamente carácter informativo, su vigencia está sujeta al análisis y competencias que determine la Ley o los reglamentos. Los contenidos están en permanente actualización.

SENTENCIA SU-429 DE 2024**(Octubre 10)****Expedientes: T-9.490.238 y T-9.817.513 AC**

Acciones de tutela instauradas por: (i) María Ospina Nieto y otros (T-9.490.238) en contra de la Sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, y los Autos del 28 de octubre de 2022 y 1 de diciembre de 2022 emitidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y (ii) Maira Alejandra Torres Montoya (T-9.817.513) en contra del Auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar**Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente de las establecidas en los artículos [86](#) y [241.9](#) de la Constitución Política, y [33](#) y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión: (i) en el Expediente T-9.490.238, de la Sentencia del 20 de febrero de 2023 proferida en primera instancia por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Sentencia del 25 de mayo de 2023 de segunda instancia emitida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esa misma Corporación, en relación con la tutela instaurada por María Ospina Nieto y otros en contra del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y (ii) en el Expediente T-9.817.513, de la Sentencia del 26 de abril de 2023, proferida en primera instancia por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Sentencia del 4 de septiembre de 2023 de segunda instancia emitida por la Subsección A de la Sección Tercera de la misma Corporación, en el marco de la tutela presentada por Maira Alejandra Torres Montoya en contra de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos con ocasión de dos acciones presentadas por víctimas del desplazamiento forzado en contra de decisiones de las autoridades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en las que se declaró que las demandas promovidas en grupo habían caducado.

Los procesos judiciales que antecedieron a las tutelas tenían como fin el reconocimiento y pago de una indemnización derivada de la responsabilidad del Estado por hechos que ocasionaron el desplazamiento forzado de los accionantes. Puntualmente, por la omisión del deber de protección y seguridad atribuible al Estado, ante situaciones de violencia acaecidas en los Municipios de Nariño y Mutatá en el Departamento de Antioquia, que presuntamente causaron el desplazamiento de los actores. Las providencias judiciales atacadas declararon la caducidad de esas demandas, en aplicación de la regla fijada por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

Esencialmente, la discusión planteada en las tutelas conllevó a analizar cuál es la regla de caducidad aplicable para las demandas de reparación en las que se persigue la declaratoria de

responsabilidad del Estado, reconocimiento y pago de una indemnización, por un evento de desplazamiento forzado, el cual corresponde a un crimen de lesa humanidad.

Los accionantes consideraron que la declaratoria de la caducidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica, a la reparación integral y a la igualdad. En el caso del expediente **T-9.490.238**, se alegaron la configuración de los defectos sustantivo, violación directa de la Constitución, fáctico y de desconocimiento del precedente. Por su parte, en el expediente **T-9.817.513**, se invocaron los defectos sustantivo, de violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente.

Luego de verificar que se superaban en ambos casos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena analizó las reglas de caducidad consagradas en las normas correspondientes para las acciones de reparación directa y de grupo y para los medios de control de reparación y de daños causados a un grupo, y determinó su alcance con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, especialmente en lo que corresponde a los delitos de lesa humanidad, como lo es el desplazamiento forzado. También se refirió a la condición de vulnerabilidad de la población desplazada y al concepto de reparación integral.

Así, la Sala Plena absolvió los siguientes problemas jurídicos. En el caso del Expediente T-9.490.238 si ¿la Sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia, al declarar la caducidad de la acción de grupo, y los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022, proferidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al no seleccionar para revisión la anterior sentencia de segunda instancia, vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, al incurrir en los defectos sustantivo, fáctico, de desconocimiento del precedente y vulneración directa de la Constitución? Para el Expediente T-9.817.513 si ¿el Auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al confirmar la decisión que declaró la caducidad de la demanda de grupo, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, al incurrir en los defectos sustantivo, fáctico, violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente?

Para absolver los cuestionamientos reseñados, la Sala Plena reiteró y complementó la regla aplicable a la controversia planteada así:

(i) El plazo de caducidad definido por el legislador en el artículo [164](#) de la Ley 1437 de 2011 aplica para las demandas dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de una indemnización por delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio. Sin embargo, ese plazo de dos años no se cuenta desde el momento en el que se produce el daño, sino desde cuando las víctimas conocieron o debieron saber de la participación del Estado y advirtieron que podían atribuirle responsabilidad patrimonial.

(ii) El juez competente debe analizar la caducidad de una demanda de reparación, a partir de las barreras de acceso al derecho a la administración de justicia que pudo enfrentar el demandante, en cada caso particular.

Esta sentencia agregó un componente a este segundo criterio, aplicable para los casos en los que quien demanda es una persona víctima del desplazamiento forzado. Así, el juez de la causa debe considerar, en su análisis de las barreras de acceso a la administración de justicia que pudo enfrentar la parte demandante, todos los factores de vulnerabilidad que se asocian al flagelo del desplazamiento forzado y que padecen quienes son víctimas de ese fenómeno.

(iii) Para la aplicación del fallo de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el juez competente debe readecuar el proceso a su cargo de manera tal que se cerciore que las partes tengan o tuvieron la oportunidad de ajustar sus planteamientos para argumentar por qué no se acudió de manera oportuna a la justicia.

Esta regla toma como base lo establecido por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia del 29 de enero de 2020. Así, esta regla comprende tanto las demandas de reparación directa como las de grupo. Al respecto, para justificar la aplicación de esta regla jurisprudencial, la Corte destacó que entre esos medios de control existe una coincidencia material o similitud evidente por el tipo de pretensiones indemnizatorias que se formulan, de manera que no puede haber un trato distinto al contar la caducidad de daños ocasionados por delitos como los de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, a partir de una diferencia formal y no sustancial.

La Sala Plena señaló que lo anterior materializa la exigencia constitucional de trato igualitario, que debe aplicar para todas las demandas que pretendan una indemnización de parte del Estado por la comisión de un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio, sin que haga la diferencia el medio de control que se utilice (reparación directa o demanda de grupo). Es por eso que se aplica el literal [i](#)), de manera concomitante al [h](#)) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, para determinar la caducidad en las demandas de grupo.

A partir de todo lo anterior, la Corte Constitucional abordó la configuración de los defectos identificados, para las dos tutelas objeto de estudio.

Esta Corte señaló que, por el momento en el que se presentaron las demandas de grupo, era aplicable una norma distinta para adelantar el conteo de caducidad en cada caso. Para el expediente T-9.490.238, se debía aplicar la regla de caducidad contenida en el artículo [47](#) de la Ley 482 de 1998, pues era la norma vigente para el momento en el cual se presentó la demanda. Para el expediente T-9.817.513, la discusión sobre el acaecimiento de la caducidad se debía dar a partir de la regla que fijó el legislador en el artículo [164](#) de la Ley 1437 de 2011, pues la demanda de grupo se presentó en el año 2019, luego de que entrara en vigencia ese compendio legal.

Para el caso del expediente T-9.490.238, la Sala Plena determinó que se configuraron los siguientes defectos. En cuanto al sustantivo, advirtió que la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia no aplicó el segundo supuesto del artículo [47](#) de la Ley 472 de 1998 para el conteo de la caducidad, pues en ese expediente quedó demostrado que el desplazamiento se extendió hasta el año 2009, por lo que era a partir de ese momento que debía contarse el término de caducidad. Por su parte, el defecto fáctico se estableció en que el Registro Único de Víctimas no es un instrumento idóneo que permita determinar el inicio del término de caducidad, al carecer de esa función y finalidad. Para la Sala también se configuró un desconocimiento de la Sentencia SU-254 de 2013, pues en la providencia cuestionada no se aplicó la regla fijada en esa providencia, según la cual no pueden contarse los tiempos transcurridos antes de su ejecutoria, para efectos de determinar la caducidad de una demanda de reparación presentada por una víctima de desplazamiento.

En relación con las providencias del Consejo de Estado que no seleccionaron para revisión la sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Antioquia, la Sala Plena consideró que no habían incurrido en los defectos alegados en la tutela. Lo anterior, por cuanto la decisión de esa Corporación de seleccionar o no las providencias que ponen fin a un proceso de acción de grupo es discrecional.

Ahora, en el caso del expediente T-9.817.513, la Corte Constitucional consideró que era necesario examinar oficiosamente la configuración de un defecto fáctico. Esto, en aras de garantizar un trato igualitario para sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del desplazamiento forzado. Aunado a lo anterior, como se advirtió, el uso del RUV como elemento de prueba para determinar la caducidad de una demanda de reparación no corresponde al fin que la ley le otorga a ese registro. Así, la Sala Plena concluyó que en este expediente se había producido un defecto fáctico en la providencia atacada, pues para calcular el término de caducidad de esa demanda, se empleó la fecha de inscripción en el RUV de la parte demandante del proceso contencioso administrativo.

Por otra parte, esta Corporación concluyó que el Auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado había incurrido en un desconocimiento del precedente horizontal de esa misma Corporación. Esto por cuanto esa providencia ignoró la jurisprudencia de la misma Sección

Tercera, según la cual, para el caso de demandas que buscan la reparación del desplazamiento forzado, el estudio de la caducidad debe tener en cuenta la naturaleza de ese fenómeno, así como las barreras de acceso a la justicia que comporta su padecimiento.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de los actores de las dos acciones de tutela. En consecuencia, ordenó revocar las providencias atacadas en las que se declaró probada la caducidad para que, en su lugar, se profirieran nuevas decisiones que sean conformes a los planteamientos de esta sentencia.

I. ANTECEDENTES

A. Expediente T-9.490.238

a) Trámite procesal de la acción de grupo

1. **Presentación de la acción de grupo.** El 22 de septiembre de 2010, un grupo de personas, entre las que se encuentran Luz Myriam Pérez Palacio, María Ospina Nieto, Giuliana Monroy Pérez y William Fredy Hincapié Betancur, presentaron una acción de grupo ante los juzgados administrativos de Medellín, Antioquia.^[1] La acción se formuló a través de apoderado judicial y se dirigió contra la Nación – Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional de Colombia – por la supuesta omisión en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales de seguridad y control respecto de la población del Municipio de Nariño, Antioquia.^[2]

2. Los demandantes de la acción de grupo afirmaron que, a inicios de la década de 1990, los Frentes 9º y 47 del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) hicieron presencia en el Municipio de Nariño, Antioquia. Ese hecho propició, a partir de 1995, el surgimiento de grupos paramilitares como retaliación a las acciones subversivas en la zona. Sin embargo, entre julio de 1999 y agosto de 2000, las FARC-EP habrían consolidado su control en esa área al perpetrar crímenes que conllevaron desplazamientos forzados y masacres en contra de los pobladores del anotado municipio. En agosto del año 2000 fue restablecido el control institucional con la presencia del Ejército Nacional. Según los demandantes, esta situación habría marcado el retorno del paramilitarismo, lo cual exacerbó la violencia y el desplazamiento forzado de las personas de la zona. Aunque en el año 2009 hubo iniciativas de retorno seguro, las víctimas alegaron una falta de protección efectiva durante el periodo transcurrido entre los años 2000 y 2009, pues se consideraban expuestas a múltiples riesgos, que fueron atendidos mediante soluciones temporales en lugar de respuestas integrales y efectivas al desplazamiento forzado.^[3]

3. **Admisión y trámite.**^[4] A través de Auto del 4 de octubre de 2010, el Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Medellín admitió la acción de grupo, notificó a los demandados, y corrió traslado al Procurador Judicial correspondiente y al Defensor del Pueblo.^[5]

4. **Sentencia de primera instancia en el trámite de la acción de grupo.** Mediante Sentencia del 27 de noviembre de 2018, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa, al Ejército Nacional y a la Policía Nacional – por los perjuicios causados a los demandantes con ocasión de los desplazamientos forzados ocurridos en el Municipio de Nariño, Antioquia, producto de “*la incursión guerrillera a ese municipio, anunciada meses atrás y cumplida efectivamente entre los días 30 y 31 de julio de 1999*”.^[6] Esa providencia condenó a la parte demandada a “*pagar a título de indemnización por el perjuicio moral y alteración a las condiciones de existencia, la suma ponderada equivalente a mil seiscientos cincuenta (1.650) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)*”.^[7]

5. Para soportar su decisión, el Juzgado mencionado consideró que las autoridades demandadas no fueron diligentes en atender las alteraciones al orden público del Municipio de

Nariño, Antioquia. En consecuencia, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín precisó que la condena debía ser delimitada en el tiempo, puntualmente, respecto de la toma guerrillera ocurrida el “(...) día 30 de julio de 1999, hasta el 29 de agosto de 2000, fecha en la cual obra prueba en el expediente, de que las fuerzas armadas retomaron el casco urbano de mencionado municipio.”^[8]

6. Los recursos de apelación. Ambas partes apelaron la Sentencia del 27 de noviembre de 2018. Los demandantes argumentaron que esa decisión: (i) no se pronunció sobre las reclamaciones posteriores al año 2001, pese a que fue acreditado el daño; (ii) omitió referirse a personas que, aunque no fungieron como demandantes en la acción de grupo, sí fueron afectadas por el mismo hecho dañoso, y (iii) erró al establecer que debía deducirse de la indemnización ordenada, el monto de la reparación administrativa respectiva. Esto, pues la reparación administrativa no incluye conceptos como el daño moral o las condiciones de existencia de quienes la solicitan.

7. Por otra parte, la Policía Nacional sostuvo que no hubo una omisión de su deber de garantizar la seguridad de los demandantes, pues no todos ellos probaron una amenaza directa en su contra o denunciaron su existencia. Esa autoridad también destacó su compromiso por brindar seguridad al municipio afectado, lo cual se materializó en la solicitud de apoyo que elevó ante el Ejército Nacional, así como en las pérdidas de personal que sufrió durante varias incursiones armadas (las cuales calificó como sorpresivas y clandestinas). La institución también adujo que el daño ocasionado era imputable a un tercero, es decir al grupo al margen de la ley que efectuó la toma armada. Por ende, no podía atribuírsele responsabilidad a título de culpa o dolo. A su turno, el Ejército Nacional argumentó que, entre los años 1999 y 2000 enfrentó una situación incontrolable dada la magnitud del conflicto. Tal situación conllevó a que el número de integrantes de la Fuerza Armada fuese insuficiente para repeler todos los ataques y tomas guerrilleras que ocurrieron en ese lapso. Sin perjuicio de lo anterior, afirmó que quedó demostrado que el Ejército recuperó el Municipio de Nariño de manera pronta, con un número elevado de pérdidas humanas. En esa medida, no puede predicarse una omisión o cumplimiento defectuoso del deber de seguridad que se le atribuye a esa institución. Por otra parte, señaló que no se demostró que el desplazamiento forzado de los demandantes hubiese sido causado por alguna omisión del Ejército Nacional.^[9]

8. Sentencia de segunda instancia en el trámite de la acción de grupo. A través de Sentencia del 25 de agosto de 2022, la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la decisión de primera instancia, denegó las pretensiones de la demanda respecto de ciertos individuos y declaró probada la excepción de caducidad de la acción de grupo respecto de todos los demás demandantes.^[10] El tribunal anotado, luego de señalar que la caducidad es un fenómeno procesal en el que el particular presuntamente afectado pierde la posibilidad de presentar una demanda por el transcurso del tiempo, refirió que, según “el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, la acción de grupo caduca al cabo de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerable causante del mismo”.^[11]

9. Asimismo, esa autoridad judicial observó que, en el literal *h* del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011 se advierte que la acción de declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo “deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño (...)”. Afirmó que “[c]uando no se sabe a ciencia cierta la fecha de ocurrencia del daño, se debe contabilizar el término de caducidad de la acción a partir de la fecha en que se tenga pleno conocimiento de la lesión al bien o interés jurídico, y cuando se tenga la certeza de la entidad de este”.^[12]

10. Sumado a lo anterior, la decisión de segunda instancia determinó que la Sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, cambió la línea jurisprudencial aplicable a casos semejantes.^[13] Según esa providencia, en procesos indemnizatorios vinculados a crímenes de lesa humanidad, a excepción de la desaparición forzada, la caducidad se cuenta desde el momento en que la persona afectada tiene conocimiento o debió tener conocimiento de la participación del Estado en la

ocurrencia del daño, siendo la imposibilidad material de acceder a la jurisdicción la única excepción que interrumpe el término de caducidad. De lo anterior, refirió que:

“en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, [existen] (...) las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley (...).”^[14]

11. Así, entonces, para examinar el caso concreto, el tribunal de segunda instancia acogió la reseñada posición jurisprudencial del Consejo de Estado. Justificó esta elección, al aducir que se trata de la postura mayoritaria más reciente en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado.^[15] Consideró que la acción había caducado debido a que los demandantes fueron desplazados forzosamente en diferentes momentos, entre el 4 de junio de 1999 y el 28 de febrero de 2008. Por lo tanto, concluyó que, para la fecha de presentación de la demanda, el 22 de septiembre de 2010, ya había transcurrido el término legal para formular la acción de grupo.^[16]

12. El Tribunal Administrativo de Antioquia también señaló que, para que se inaplique el conteo del término de caducidad (según la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020), la parte demandante debe demostrar que no conocía de la participación del Estado en el daño ocasionado o que le era materialmente imposible presentar a tiempo el medio de control. A partir de lo anterior, ese tribunal no advirtió ninguna circunstancia material que les impidiera a los demandantes presentar su acción de grupo oportunamente.^[17]

13. La revisión eventual de la acción de grupo. La parte demandante solicitó al Consejo de Estado la revisión del fallo del 25 de agosto de 2022. Argumentó una violación al debido proceso, la aplicación retroactiva del precedente, así como la inobservancia del derecho de acceso a la

administración de justicia y de normas especiales.^[18] Señaló que, en la Sentencia SU-254 de 2013, la Corte Constitucional precisó que no podía aplicarse la caducidad a las demandas indemnizatorias fundadas en un hecho de desplazamiento forzado (como delito de lesa humanidad) anteriores al año 2013. A su vez, indicó que, al momento de presentar la acción de grupo en el año 2010, no había un plazo de caducidad. Asimismo, indicó que no era posible aplicar retroactivamente lo decidido por la Corte Constitucional en la aludida sentencia, en la cual fijó un término de caducidad para las acciones que tuvieran pretensiones indemnizatorias basadas en delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Recalcó la importancia que tienen las fechas en las que se presentan demandadas que buscan resarcir esos crímenes, puesto que existen divergencias en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el cómputo de la caducidad en esos casos. Por ende, subrayó la necesidad de unificar la jurisprudencia, a través de la selección de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia del 25 de agosto de 2022.^[19]

14. Auto interlocutorio que resolvió la solicitud de revisión eventual. Mediante Auto del 28 de octubre de 2022, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para revisión la Sentencia del 25 de agosto de 2022.

^[20] Esa Corporación mencionó que, de acuerdo con el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo tiene como objeto unificar la jurisprudencia en casos relacionados con derechos e intereses colectivos.

15. La aludida Sección indicó que el mecanismo de revisión eventual de las acciones de grupo no era el medio procesal adecuado para unificar los criterios sostenidos por la Corte Constitucional en

la Sentencia SU-254 de 2013, ni en su jurisprudencia de tutela, pues ello le correspondía a esa Corporación y no al Consejo de Estado. Así, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado determinó que:

"[r]especto a la necesidad de unificar jurisprudencia al interior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la aplicación de la sentencia SU-254 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, se considera que la petición del mecanismo de revisión eventual es procedente cuando existen contradicciones o divergencias interpretativas respecto de sentencias del Consejo de Estado y no frente a providencias proferidas por otras jurisdicciones y, en esa medida, no es procedente, mediante este mecanismo de revisión eventual, unificar criterios expuestos por la Corte Constitucional respecto a los efectos de su sentencia."^[21]

16. De otro lado, precisó que la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ya había proferido una decisión de unificación en materia de caducidad, a través de la Sentencia del 29 de enero de 2020. Esa providencia fijó una regla (la cual debía seguirse) para la caducidad de los medios de control dirigidos a indemnizar perjuicios derivados de la acción u omisión del Estado, en casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras situaciones que pudieran llevar a la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado. Determinó que esa postura había sido asumida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en su Sentencia del 25 de agosto de 2022.

17. *Recurso de insistencia.* La parte demandante presentó recurso de insistencia frente a la referida decisión, en el cual reiteró su solicitud de revisión de la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia. Advirtió que la Sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional estableció un parámetro de caducidad aplicable a futuro, por lo que esa providencia no puede aplicarse a procesos iniciados con anterioridad a su fecha de ejecutoria. Además, señaló que la Sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 29 de enero 2020 no aplica al presente caso, por cuanto: (i) se refiere al medio de control de reparación directa, mientras que la sentencia cuya revisión se solicita se profirió en el marco de una acción de grupo; (ii) el proceso que derivó en la Sentencia del 29 de enero de 2020 se tramitó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, mientras que la acción de grupo de la referencia se presentó bajo el Decreto 01 de 1984, y (iii) las causales de caducidad propias de la acción de reparación directa no son idénticas a las establecidas en la Ley 472 de 1998 aplicable a las acciones de grupo. También señaló que persiste una divergencia interpretativa, a partir de múltiples sentencias, respecto de la problemática relacionada con la caducidad de las demandas dirigidas a indemnizar delitos de lesa humanidad en los que hubo participación del Estado, por lo que sí era necesario un nuevo pronunciamiento de unificación.^[22]

18. *Auto que resolvió el recurso de insistencia.* A través de Auto del 1 de diciembre de 2022, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó lo dispuesto en el Auto del 28 de octubre de 2022,^[23] a partir de las siguientes consideraciones. Sobre la referencia a la Sentencia SU-254 de 2013, reiteró lo señalado en el Auto del 28 de octubre de 2022 y estableció que la solicitud de revisión procede cuando hay contradicciones respecto de sentencias del Consejo de Estado y no sobre providencias de otras jurisdicciones. Asimismo, indicó que la parte demandante se había limitado a reiterar los argumentos esbozados en su petición inicial, por lo que no había lugar a seleccionar para revisión la Sentencia del 25 de agosto de 2022.^[24]

19. En relación con los argumentos dirigidos a inaplicar la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, la Sección Primera señaló que los argumentos referentes a que la acción de grupo difiere de la acción de reparación directa, no fueron planteados en la solicitud inicial de revisión. Sin perjuicio de lo anterior, el Auto del 28 de octubre de 2022 sí se refirió a ese tema y concluyó que, por una parte, existía una sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que fijó los criterios de cómputo de la caducidad de cualquier medio de control con pretensiones indemnizatorias, promovido con ocasión de la responsabilidad del Estado por la comisión de delitos de lesa humanidad, lo cual

incluye al desplazamiento forzado. Por otra parte, destacó que el criterio establecido en esa sentencia de unificación es aplicable a todas las pretensiones indemnizatorias por la comisión de delitos de lesa humanidad, pues ni el Decreto 01 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011 establecen una regla especial sobre la caducidad de las demandas indemnizatorias fundadas en esos delitos.^[25]

20. Asimismo, el Auto del 1 de diciembre de 2022 precisó que los argumentos relacionados con la inaplicación de la anotada sentencia de unificación son nuevos y deben considerarse extemporáneos, pues la solicitud de insistencia no es la etapa procesal para formularlos. Además, esos argumentos no se refieren a la caducidad de la acción en procesos con pretensiones indemnizatorias en las que se demande la responsabilidad del Estado, a partir del delito de desplazamiento forzado.

21. En relación con lo manifestado por la parte actora, quien afirmó que la decisión de no acceder a la revisión solicitada se fundó en una providencia del 8 de noviembre de 2019, la Sección Primera indicó que la referencia a esa decisión tenía como fin fundamentar la improcedencia de una selección cuando existía sentencia de unificación sobre la materia objeto de la solicitud. Así, la providencia del 8 de noviembre no se refería a la caducidad, sino a un evento en el cual el Consejo de Estado no había accedido a revisar un asunto, pues ya había unificado su postura respecto de una temática particular. Dicho de otra manera, se trataba de un ejemplo en el cual –como en el presente caso– esa Corporación había decidido no revisar un asunto, pues ya existía una providencia de unificación en la materia.

b) Trámite procesal de la acción de tutela

22. Acción de tutela. El 19 de diciembre de 2022, a través de apoderado judicial, María Ospina Nieto, Giuliana Monroy Pérez, Luz Myriam Pérez Palacio y William Fredy Hincapié Betancur presentaron acción de tutela contra la Sentencia del 25 de agosto de 2022 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, y los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022 emitidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Se adujo la supuesta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la igualdad, a la administración de justicia, a la seguridad jurídica y “*derechos convencionales protegidos por el Estado colombiano*”.^[26] También propusieron la eventual vinculación al trámite de la tutela a la Nación – Ejército y Policía Nacional.

23. Los actores adujeron que la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, así como los autos proferidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, incurrieron en los defectos fáctico, sustantivo, de violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente.

24. En relación con los defectos fáctico y sustantivo, los actores alegan que las decisiones judiciales atacadas desconocieron la aplicación de una norma especial, a saber, la regla sobre caducidad contenida en la Ley 472 de 1998 que rige las acciones de grupo. De ahí que se realizó un cómputo equivocado del término de caducidad aplicable a su demanda, más aún, cuando esta se fundamentó en la comisión de un delito de lesa humanidad (desplazamiento forzado) atribuible al Estado. Advirtieron que las decisiones cuestionadas se soportaron erróneamente en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por las siguientes razones: (i) ese fallo no era aplicable a su caso, pues devino de una demanda de reparación directa reglada por la Ley 1437 de 2011 y no de una acción de grupo a la que le es aplicable la Ley 472 de 1998, y (ii) no podía aplicarse retrospectivamente, pues esta se debatió en el marco de la Ley 1437 de 2011, mientras que la acción de grupo se presentó antes de la entrada en vigencia de esa ley, en el año 2010.

25. En cuanto al defecto por violación directa de la Constitución, los actores aducen que las autoridades judiciales accionadas omitieron referir y aplicar los instrumentos legales internacionales vinculantes para Colombia, en virtud de los cuales los delitos de lesa humanidad (como el desplazamiento) son imprescriptibles. Esto, habida cuenta de lo establecido en la Sentencia C-579 de 2013 y del hecho que los demandantes son personas acreditadas como desplazadas por la violencia acaecida en Nariño, Antioquia. A su vez, refieren de manera general una omisión del

bloque de constitucionalidad y de normas convencionales que protegen a las víctimas del desplazamiento forzado, en línea con las Sentencias T-312 de 2016 y T-296 de 2018.

26. En lo concerniente al defecto por desconocimiento del precedente, la parte accionante indicó que uno de los motivos que llevó a la interposición del recurso de revisión ante el Consejo de Estado fue “(...) *el hecho que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la sentencia de segunda instancia, haya indicado que no aplicaba la Sentencia SU/254 de 2013, en la medida que la caducidad así determinada operaba para futuros procesos judiciales presentados ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, refiriéndose a los presentados con posterioridad a la ejecutoria de dicha sentencia (...)*”^[27].

27. Así, los accionantes solicitan que se deje sin efectos la decisión del 25 de agosto de 2022 de la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, y que se le ordene dictar una nueva sentencia que corresponda a los postulados constitucionales aplicables. También piden que se dejen sin efectos los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en los cuales se negó la revisión de la anotada decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

28. Admisión de la acción de tutela.^[28] Mediante Auto del 19 de enero de 2023, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y corrió traslado a la Sección Primera de esa Corporación y a la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la tutela. Asimismo, dispuso la vinculación de la Nación – Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional – al Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín y a los demás integrantes de la parte activa de la acción de grupo, como terceros con interés. También ordenó la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en calidad de tercero interviniente.

29. Sentencia de tutela de primera instancia. El 20 de febrero de 2023, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó las pretensiones de la tutela, planteadas respecto de la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia y declaró improcedente la acción de tutela en relación con los Autos del 28 de octubre y 1º de diciembre de 2022 de la Sección Primera del Consejo de Estado.^[29]

30. En relación con los defectos fáctico y sustantivo, el juez constitucional de primera instancia señaló: “...*los argumentos expuestos en la acción de tutela se encuadran en un defecto sustantivo, pues los accionantes afirman que (i) la providencia del 25 de agosto de 2022 se basó en la sentencia de unificación proferida por esta Corporación el 29 de enero de 2020, pese a que se profirió con posterioridad a la interposición de la demanda y que (ii) la norma aplicable para el estudio de la caducidad de la acción de grupo era el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.*”^[30]

31. Así, en primer lugar, el *a quo* señaló que el Tribunal Administrativo de Antioquia hizo una interpretación adecuada del artículo 47 de la Ley 472 de 1998. Esto pues contabilizó los dos años de caducidad de la acción de grupo, a partir del momento en que los demandantes conocieron que el Estado incurrió en una omisión que desembocó en el desplazamiento forzado de la población civil del municipio de Nariño, Antioquia, ocurrido entre el 30 de julio de 1999 y el 29 de agosto de 2000.^[31]

32. En un segundo término, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló que:

“...*la aplicación de la sentencia de unificación proferida por esta Corporación el 29 de enero de 2020 no dio lugar a la inaplicación de la norma indicada en precedencia. Esta providencia no creó un requisito ni un término nuevo, sino que precisó que los jueces, en estos casos, no podían dejar de aplicar el término establecido legalmente y que, tal como se indicó en la*

providencia atacada, para la inaplicación de dicho término, la parte actora debía demostrar que no conocía los hechos o que se encontraba en imposibilidad material para acudir en término a la justicia."^[32]

33. En cuanto a los autos proferidos en el marco del recurso de revisión eventual e insistencia, el *a quo* concluyó que la acción de tutela no cumplió con el requisito de relevancia constitucional, ya que buscaban reabrir un asunto cerrado durante el trámite de la acción de grupo.^[33]

34. Impugnación. La parte actora impugnó la sentencia de tutela de primera instancia. Alegó que las decisiones judiciales atacadas se fundamentaron en normas y jurisprudencia posteriores al momento en el que se presentó la acción de grupo, lo cual configura un defecto sustantivo. Insistió en que, para la fecha en la que se radicó la demanda, regía el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, al tiempo que la jurisprudencia vigente permitía la indemnización por desplazamiento forzado sin que hubiese un término de caducidad aplicable.^[34]

35. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 25 de mayo de 2023, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó el fallo de tutela de primera instancia. También adicionó esa providencia en el sentido de negar el defecto por desconocimiento del precedente. El *ad quem* señaló que la caducidad determinada por el Tribunal Administrativo de Antioquia se basó en un estudio razonable de la jurisprudencia que aplicable al caso concreto.^[35]

36. Específicamente, la aludida Sección Quinta estimó que el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó una evaluación adecuada de la caducidad, al aplicar la regla de unificación establecida por la Sala Plan de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Señaló que, según esa regla, las acciones indemnizatorias derivadas de graves violaciones de derechos humanos están sujetas al término de caducidad consagrado en la ley. Idea seguida, refirió que la Corte Constitucional también respaldó este criterio en su Sentencia SU-312 de 2020. Por ende, concluyó que el tribunal accionado tenía la facultad para aplicar ese criterio, vigente en el momento de su decisión.^[36]

37. Al respecto, el *ad quem* sostuvo que la jurisprudencia y las sentencias de unificación tienen carácter vinculante. Por ende, los jueces deben aplicar los criterios de unificación vigentes para el momento en el que profieren una decisión. Lo anterior asegura la coherencia del sistema jurídico y garantiza la igualdad ante la ley de los ciudadanos. Indicó que "...la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que, por regla general, el precedente se aplica en forma retrospectiva cuando las reglas o subreglas de derecho fijadas cobijan trámites cuya solución está pendiente, tanto en vía administrativa como judicial «salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables»."^[37]

38. Selección del caso por esta Corte. Remitido el expediente de la referencia a la Corte Constitucional, la Sala de Selección Número Siete, mediante Auto del 28 de julio de 2023,^[38] notificado el 14 de agosto siguiente, escogió este asunto para su estudio.^[39] Su estudio le correspondió a la Sala Cuarta de Revisión, presidida por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar.^[40]

B. Expediente T-9.817.513

a) Trámite procesal de la acción de grupo^[41]

39. Presentación de la acción de grupo. El 22 de febrero de 2019, Maira Alejandra Torres Montoya, mediante apoderado judicial, presentó acción de grupo en contra de la Nación – Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional – con el fin de obtener una reparación del Estado,

a raíz del desplazamiento forzado padecido en el mes de julio de 1997, en la vereda Caucheros, del municipio de Mutatá, Antioquia.^[42]

40. Como fundamento fáctico, la demandante señaló que, en el año 1996, se vivió en el Municipio de Mutatá una situación de violencia asociada a la presencia del Bloque Bananero de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). En ese tiempo ocurrieron masacres como la de Villa Arteaga, acaecida los días 10 y 11 de julio de ese año, así como otros episodios de violencia en las veredas La Secreta y Las Malvinas del municipio aludido. Posteriormente, en julio de 1997, el mando del referido grupo paramilitar emitió una orden que exigía a los habitantes de la vereda Caucheros, de ese mismo municipio, abandonar el lugar en un plazo de 24 horas. Esto derivó en el desplazamiento forzado de la población y en un abandono de tierras por parte de los residentes de la zona. La demandante adujo que, ante esos hechos, los cuerpos de seguridad del Estado no actuaron de manera efectiva en contra del grupo ilegal para prestar seguridad y prevenir el hecho victimizante e, incluso, alegó una connivencia del Ejército y la Policía Nacional con las ACCU.^[43]

41. Admisión y trámite de la acción de grupo.^[44] A través de Auto del 26 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la acción de grupo, la notificó a la parte demandada y corrió traslado al Ministerio Público.^[45]

42. Sentencia de primera instancia de la acción de grupo. El 27 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia anticipada en la cual declaró la caducidad de la acción y la terminación del proceso. Afirmó que la regla contenida en la Sentencia del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, consagra la aplicación de un término legal de dos años para presentar acciones judiciales en las que se pretenda declarar la responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, señaló que ese término se cuenta desde la ocurrencia del daño o desde que los demandantes tuvieron conocimiento, o debieron tenerlo, de la participación del Estado en éste, ya sea por acción u omisión, para imputarle responsabilidad. Conforme lo anterior, concluyó que “...el término para demandar se venció entre los meses de julio – agosto de 1999, pues no hay duda de que, desde el mes de julio de 1997, los demandantes tuvieron conocimiento del desplazamiento al que fueron obligados, es decir, de los hechos por los cuales ahora reclaman.”^[46]

43. El recurso de reposición y, en subsidio, de apelación. El 2 de agosto de 2021, la demandante presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra el fallo proferido el 27 de julio de 2021. Sostuvo que, según la citada Sentencia del 29 de enero de 2020, el término de caducidad debía contarse desde que conoció o debió conocer sobre la participación del Estado en el desplazamiento, no desde la fecha del desplazamiento en sí. Asimismo, indicó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la imprescriptibilidad de los derechos de las víctimas de delitos atroces y de graves violaciones a los derechos humanos. Por consiguiente, sostuvo que la declaración de caducidad en este caso fue inconvencional e inconstitucional y se produjo en contra de la tradición jurisprudencial del país.^[47]

44. Auto que niega la reposición y que concede la apelación. El 14 de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió no reponer la Sentencia del 27 de julio del mismo año y concedió el recurso de apelación. Afirmó que, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda, la parte accionante sí tuvo conocimiento en julio de 1997 de la eventual participación del Estado en los hechos que hicieron desplazar a los pobladores del municipio de Mutatá, Antioquia. Afirmó que esta conclusión se obtuvo por la “manera detallada [como se] explicó las causas por las que considera que existe responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas y, en consecuencia, de los perjuicios que las mismas deben resarcir.”^[48]

45. Fallo de segunda instancia de la acción de grupo. Mediante Auto del 30 de noviembre de 2022, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. Reafirmó la aplicación de la regla establecida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Reseñó que ese pronunciamiento también se refirió a aquellas situaciones en las que había un impedimento material para presentar oportunamente la acción indemnizatoria, como excepción a la regla general de caducidad de dos años, en cuyo caso el término empezaría a correr una vez el impedimento material para acudir a la justicia fuera superado.^[49]

46. Con base en lo anterior, la aludida Subsección C tomó como fecha de conocimiento del daño, el momento en el que las personas que fueron desplazadas del municipio de Mutatá fueron reconocidas como víctimas. Ocurre que la última persona desplazada de ese municipio fue incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV el 18 de febrero de 2015, de modo que la acción de grupo había caducado el 18 de febrero de 2017. Así entonces, concluyó que:

“los demandantes contaban con los elementos de juicio para demandar al Estado en ejercicio de la pretensión de reparación directa, pues obtuvieron la prueba de que en efecto la causa del despojo y traslado de sus tierras había sido llevada a cabo por el bloque paramilitar AUC-ACCU, dada la circunstancia que accedieron a distintas entidades para declarar lo acontecido, reconociendo el daño que padecieron sin que esté demostrada la imposibilidad para demandar.”^[50]

b) Trámite procesal de la acción de tutela

47. Acción de tutela. El 13 de marzo de 2023, a través de apoderado judicial, Maira Alejandra Torres Montoya presentó acción de tutela en contra del Auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la reparación integral, a la seguridad jurídica, al respeto del precedente judicial y al acceso a la administración de justicia.^[51] Adujo que el fallo atacado estaba incurso en los defectos sustantivo, de violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente.

48. En relación con la vulneración al debido proceso, que implica un defecto sustantivo y una violación directa de la Constitución, la tutela indicó que la jurisprudencia ha sido reiterativa en establecer que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad (Sentencia C-579 de 2013). Aunado a lo anterior, explicó que Colombia ratificó el Estatuto de Roma y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, por lo que tales instrumentos internacionales pertenecen al bloque de constitucionalidad. En esa medida, ante graves violaciones de derechos humanos, las autoridades judiciales deben hacer una interpretación sistemática y completa del ordenamiento jurídico aplicable, junto con las normas internacionales relevantes, para que sus decisiones se ajusten a los postulados de los tratados anotados. Según la actora, los jueces de lo contencioso administrativo deben realizar oficiosamente un control de convencionalidad en sus decisiones. Concluyó que la providencia atacada en la tutela desconoció el aludido bloque de constitucionalidad a la hora de confirmar la decisión de declarar la caducidad de la acción de grupo.

49. En línea con lo anterior, señaló que el desconocimiento del bloque de constitucionalidad implicó una vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y a la reparación integral. Indicó que la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 ignoró el bloque de constitucionalidad y el mismo sistema jurídico nacional, pues este y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, consagran la reparación integral como un derecho de quienes han padecido un daño.

50. Para soportar lo anterior y en línea con el defecto por desconocimiento del precedente (argumento también atado al defecto sustantivo y de violación directa de la Constitución), la actora señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado, antes de la Sentencia de unificación del 29 de

enero de 2020, había sido pacífica (a partir del derecho supranacional) respecto de la imprescriptibilidad de las acciones dirigidas a lograr el reconocimiento de una indemnización, como consecuencia de un delito de lesa humanidad.

51. La tutela se refirió a la Sentencia del 29 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Órdenes Guerra contra Chile. Según la accionante, esa providencia determinó la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad y del derecho a la reparación integral de las víctimas. Para la actora, esa providencia estableció que el artículo 7º del Estatuto de Roma calificó el desplazamiento forzado como un delito de lesa humanidad y, por ende, excluyó la prescripción para su resarcimiento económico. Además, señaló que el auto controvertido desconoció el precedente al aplicar retroactivamente una postura jurisprudencial del Consejo de Estado que se adoptó de manera posterior a la fecha en la que se presentó la acción de grupo, al tiempo que desatiende otros pronunciamientos hechos al interior de la jurisdicción contencioso administrativo y del mismo Consejo de Estado, en materia de tutela. [52]

52. Respecto de este último punto, la tutela indicó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en Sentencia del 18 de febrero de 2022 (posterior a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020), se había apartado del criterio para el conteo de la caducidad establecido en la referida sentencia de unificación. Se trata de un caso de desplazamiento forzado ocurrido en el municipio de Turbo, Antioquia, para el cual –según la actora– ese tribunal concluyó que no operó la caducidad por tratarse de un delito de lesa humanidad.

53. Asimismo, la tutelante hizo alusión al Auto del 28 de septiembre de 2021 del Tribunal Administrativo de Boyacá. En tal providencia, ese tribunal inaplicó la regla fijada por la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 respecto del conteo de la caducidad para delitos de lesa humanidad. El Tribunal Administrativo de Boyacá concluyó que no podía aplicarse de manera retroactiva la posición unificada del Consejo de Estado, en materia de caducidad para acciones dirigidas a obtener una indemnización ante la comisión de un delito de lesa humanidad.

54. Como complemento de lo anterior, la accionante hizo referencia a una serie de decisiones proferidas por el Consejo de Estado, en sede de tutela, mediante las cuales esa Corporación protegió los derechos fundamentales de los respectivos actores, frente a decisiones en las que autoridades judiciales de lo contencioso administrativo declaraban la caducidad de demandas dirigidas a lograr una indemnización por un delito de lesa humanidad. [53]

Esto, a partir de la imposibilidad de aplicar de manera retroactiva la decisión de unificación del año 2020, y en atención a lo consagrado en instrumentos internacionales que precisan la imprescriptibilidad de las acciones dirigidas a reclamar una indemnización por delitos como el desplazamiento forzado.

55. En relación con la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la actora indicó que la decisión de declarar la caducidad de la acción de grupo desconoció los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima. Esto, pues para el momento en el cual se formuló la demanda, estaba vigente la jurisprudencia del Consejo de Estado en virtud de la cual las reclamaciones indemnizatorias por delitos de lesa humanidad no estaban afectas a un término de caducidad.

56. Aunado a lo anterior, la actora indicó que la decisión de declarar la caducidad de la acción de grupo implicaba también una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia. Esto, por cuanto imposibilitaba que se profiriera una decisión de fondo sobre la pretensión indemnizatoria para las víctimas de desplazamiento de Mutatá, Antioquia.

57. En consecuencia, la tutela solicita que se deje sin efectos el Auto del 30 de noviembre de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y que se le ordene a esa Corporación proferir una nueva decisión que resuelva el recurso de apelación interpuesto en contra del Auto del 27 de julio de 2021.

58. Admisión de la acción de tutela.^[54] Mediante Auto del 14 de marzo de 2023, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela, y corrió traslado de ella, a la Subsección. C de la Sección Tercera de esa misma Corporación, como parte accionada. También dispuso la vinculación del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y los demás integrantes de la parte activa de la acción de grupo.^[55]

59. Sentencia de tutela de primera instancia. El 26 de abril de 2023, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó la tutela solicitada. Consideró que la Sección Tercera de esa Corporación no incurrió en irregularidad alguna al aplicar la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Argumentó que, en el momento en que se presentó la acción de grupo, el 22 de febrero de 2019, no existía un criterio unificado sobre la caducidad en casos de resarcimiento por graves violaciones de derechos humanos. Por lo tanto, no se tenía una expectativa clara de la aplicación de una postura jurisprudencial específica. Asimismo, afirmó que los magistrados profirieron la providencia acusada conforme el mandato de aplicar el precedente judicial vigente al momento de decidir los casos que conocen.^[56]

60. En consecuencia, el *a quo* afirmó que las críticas presentadas por la actora carecían de fundamentación jurídica, ya que la parte accionada actuó conforme a la normativa vigente, al declarar la caducidad de la acción de grupo por caducidad. En este sentido, destacó que la parte accionada siguió las disposiciones contenidas en la normatividad aplicable, así como la postura jurisprudencial adoptada por el Consejo de Estado en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Por consiguiente, concluyó que declarar la caducidad de la acción no se traducía en una afectación de mandatos superiores. En concreto:

“porque en los casos en los que se pretende el resarcimiento de perjuicios causados por la ocurrencia de delitos de lesa humanidad, también se aplican las disposiciones que regulan la referida institución procesal (salvo en los de desaparición forzada), por consiguiente, como la fecha más reciente en que ingresaron algunos miembros del grupo demandante a lo que hoy se denomina Registro Único de Víctimas es la del 18 de febrero de 2015, es a partir de allí que deben contarse los dos (2) años de que tratan el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 y la letra del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por tanto, los demandantes en la acción de grupo (...) tenían para incoar [la acción de grupo] hasta el 19 de febrero de 2017, lo cual no aconteció, pues lo hicieron el 22 de febrero de 2019, es decir, luego de que transcurrieron cuatro (4) años.”^[57]

61. Por otra parte, para el *a quo*, la aplicación del bloque de constitucionalidad, específicamente, de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, el caso Bueno Alves contra Argentina) no deriva en que las acciones dirigidas a lograr la indemnización por un delito de lesa humanidad no estén afectas a un término de caducidad. Para el caso específico de la Sentencia del 29 de noviembre de 2018 de la Corte IDH (Órdenes Guerra contra Chile), el juez de tutela destacó el siguiente aparte: *“...no hay duda de que en este caso las violaciones de derechos reconocidos en la Convención se produjeron por una serie de decisiones de órganos judiciales del Estado que impidieron a las víctimas acceder materialmente a la justicia para reclamar su derecho de obtener una reparación...”*^[58]

62. A su vez, el *a quo* precisó lo siguiente: *“[s]obre ese pronunciamiento el Consejo de Estado señaló, en la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, que analizó las disposiciones del ordenamiento jurídico chileno (que distan de las del sistema normativo colombiano), no estudió la Convención Americana de Derechos Humanos y se emitió en atención al «allanamiento» del país demandado, lo que impedía asumir que las consideraciones allí expuestas tienen fuerza vinculante en Colombia.”*^[59] A partir de lo anterior, concluyó que no hay lugar a reprochar a la parte accionada que no haya tenido en cuenta la Sentencia del caso Órdenes Guerra contra Chile,

pues la misma Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 indicó que esa providencia no era aplicable al caso colombiano. Además, porque la jurisprudencia del Consejo de Estado es de observancia obligatoria.

63. En relación con la aplicación del artículo 7° del Estatuto de Roma, el juez constitucional de instancia señaló que, si bien consagra al desplazamiento forzado como un crimen de lesa humanidad, no establece que las acciones reparatorias dirigidas a repararlo no están sujetas a un término dentro del cual debe acudir a la administración de justicia. Aunado a lo anterior, el mencionado artículo 7° debe leerse de la mano con el artículo 29 de ese estatuto, el cual establece que los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) no prescribirán. Según, el *a quo*, ese precepto se refiere al ámbito penal “y *no tiene efecto en Colombia*”, pues solo aplica cuando la CPI ejerce su competencia residual o complementaria a los sistemas jurídicos de los Estados parte.

64. Por otra parte, el juez de tutela de primera instancia señaló que la parte accionada no está sujeta a las providencias proferidas por sus inferiores funcionales (como lo son quienes integran los tribunales de lo contencioso administrativo). Además, las determinaciones judiciales que profiere el Consejo de Estado en materia de tutela tienen efectos *inter partes*, por lo que carecen de fuerza vinculante de acuerdo con lo previsto en el numeral 2° del artículo 48 de la Ley 270 de 1996.

65. Con todo, el juez de tutela de primera instancia estableció que la presentación de una demanda no le impone al juez competente decidirla conforme al criterio jurídico vigente para esa fecha, pues ese acto procesal (la formulación de la demanda) no deriva en una situación jurídica consolidada, ya que no implica que el litigio deba resolverse en un sentido determinado. Esto pues la controversia debe desatarse conforme a las reglas vigentes al momento de proferirse la decisión de fondo. Para el presente caso, en ese momento estaban vigentes las reglas sobre el conteo de la caducidad definidas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

66. **Impugnación.** La accionante recurrió el fallo de tutela. Argumentó que esa decisión reiteró la posición de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, al indicar que la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y lesa humanidad no se aplica a la caducidad para los procesos en los que se persigue una reparación de parte del Estado por su participación en esos crímenes. La accionante argumentó que esa postura contradice el ordenamiento jurídico internacional y omite el control de convencionalidad. Además, refirió que el juez de tutela de primera instancia pasó por alto la fuerza vinculante de los precedentes citados en la tutela, al tiempo que abogó por un análisis más profundo de su caso de una manera tal que se garanticen la igualdad, la coherencia y la seguridad jurídica.^[60]

67. **Sentencia de tutela de segunda instancia.** El 4 de septiembre de 2023, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en su calidad de juez de tutela de segunda instancia, modificó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente la tutela. Determinó que esta no cumplía con el requisito de relevancia constitucional, pues su objetivo era continuar el debate propuesto en el recurso de apelación contra la decisión que declaró la caducidad de la acción de grupo.^[61]

68. El *ad quem* estimó que, sin perjuicio de lo anterior, la autoridad judicial accionada, que actúa como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tomó una decisión razonable respecto de la caducidad de la acción de grupo, basada en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. También destacó que la parte accionada realizó un análisis probatorio adecuado para establecer que el grupo demandante debió presentar la acción de grupo desde el momento en el que los demandantes fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento. En consecuencia, determinó que “*los demandantes no demostraron circunstancias que impidieran el ejercicio oportuno del medio de control de los perjuicios causados a un grupo, tal como se indicó en el proveído impugnado, motivo por el cual [se dio] la aplicación de la sentencia de unificación emitida por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación.*”^[62]

C. Actuaciones en sede de revisión

69. Informe para Sala Plena. En atención a que la acción de tutela del Expediente T-9.490.238 se formuló en contra de dos providencias judiciales de una alta corte (el Consejo de Estado) y, además, la controversia que plantea puede tener especial trascendencia para el acceso a la administración de justicia de las víctimas de desplazamiento forzado, el Magistrado sustanciador puso en conocimiento de la Sala Plena este asunto, con el fin de que determinara si la sentencia debía proferirla el pleno de la Corporación. En sesión del 11 de octubre de 2023, la Sala Plena avocó conocimiento de este asunto.

70. Acumulación de los expedientes. La Sala de Selección Número Doce de 2023, mediante Auto del 18 de diciembre de 2023, notificado el 23 de enero de 2024, seleccionó el expediente T-9.817.513 y decidió acumularlo por unidad de materia al de radicado T-9.490.238, para que fuesen decididos en una sola sentencia.

71. Decreto y práctica de pruebas en el Expediente T-9.490.238. A través de Auto del 5 de octubre de 2023, el despacho sustanciador ordenó la práctica de ciertas pruebas con el fin de aclarar los supuestos de hecho en los que se fundó la tutela.^[63] En primer lugar, requirió al Juzgado Primero Administrativo Oral de Medellín, al Tribunal Administrativo de Antioquia y a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para que remitieran copia digital completa del expediente de la acción de grupo en cuestión. En segundo lugar, requirió a la Presidencia de la República, al Ministerio de Defensa, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV y a la Gobernación de Antioquia para que informaran sobre el proceso de retorno de la población desplazada en Nariño, Antioquia. De igual forma, se les solicitó a esas entidades información sobre la participación y atención brindada para el retorno seguro de los accionantes María Ospina Nieto, Giuliana Monroy Pérez, Luz Myriam Pérez Palacio y William Fredy Hincapié Betancur al municipio de Nariño, Antioquia.

Respuestas al Auto de pruebas del Expediente T-9.490.238

72. Respuestas del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, del Tribunal Administrativo de Antioquia y del Consejo de Estado. El 6 de octubre de 2023, las autoridades anotadas remitieron por correo electrónico los enlaces de acceso al expediente digital de la acción de grupo, referente al Expediente T-9.490.238.

73. Respuesta de la Policía Nacional. El 20 de octubre de 2023, el Departamento de Policía de Antioquia indicó que, entre los años 1999 y 2008 en el Municipio de Nariño, Antioquia, se llevaron a cabo investigaciones, allanamientos, incautaciones de material de guerra, judicialización y sometimiento a la justicia de miembros de grupos armados ilegales, pero que no contaban con información estadística específica de ese periodo en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO PLUS). También precisó que, tras revisar sus archivos, no encontró evidencia de denuncias o solicitudes de protección de las personas involucradas en el caso de la referencia.^[64]

74. Respuesta de la Gobernación de Antioquia. El 23 de octubre de 2023, la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Asuntos Institucionales, Paz y Noviolencia (sic) de la Gobernación de Antioquia explicó que, conforme a la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución 3320 de 2019, la UARIV es la entidad responsable de implementar políticas y programas para abordar el retorno de la población desplazada o su reubicación en Colombia. Explicó que esa gobernación trabaja de la mano con la UARIV para atender a las víctimas de desplazamiento forzado. La respuesta precisó que (junto con la UARIV) no identificaron a los actores en el censo del plan de retorno y reubicación comunitario para el municipio de Nariño, como tampoco encontraron solicitudes individuales de retorno y reubicación.^[65]

75. Respuesta de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). El 25 de octubre de 2023, la UARIV afirmó que no cuenta con información relacionada con el acompañamiento de las víctimas accionantes, entre el 4 de junio de 1999 y el 28 de febrero de 2008. Indicó que tampoco tiene registros de solicitudes de retorno, reubicación o integración local por parte de esas personas. Aunque existe un plan de retorno y reubicación en el municipio de Nariño, Antioquia, que abarca varias veredas, no se encontró registro de los accionantes en este plan.^[66]

76. Reiteración y práctica de pruebas. Una vez verificado el material probatorio aportado al Expediente T-9.490.238, se constató que la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional no allegaron la información requerida en el Auto del 5 de octubre de 2023. Así, por medio del Auto del 17 de noviembre del mismo año, se insistió en la práctica de las pruebas ya decretadas y no recaudadas, para lo cual se brindó el término de cinco (5) días hábiles para que fueran entregadas a la Corte Constitucional. A su turno, se consideró necesario obtener elementos de juicio adicionales, en relación con las circunstancias que rodean al grupo de personas desplazadas, quienes actúan como accionantes en la tutela bajo estudio.

77. Respuesta de la Presidencia de la República. El 24 de noviembre de 2023, la Presidencia de la República informó que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz carece de datos relacionados con el objeto de la consulta planteada. Aclaró que la Presidencia no tiene dependencias internas relacionadas con la asistencia a víctimas del conflicto armado, pues esas funciones le corresponden a la UARIV de acuerdo con la ley. También señaló que carece de competencia para brindar medidas de protección, ya que esa responsabilidad recae en la Fuerza Pública, bajo el Ministerio de Defensa.^[67]

78. Respuesta del Ministerio de Defensa. El 29 de noviembre de 2023, esa cartera informó que su rol en este tema se centró en proporcionar las condiciones de seguridad, necesarias para el retorno de la población desplazada. En cuanto a los procesos de retorno y reubicación, señaló que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional brindan acompañamiento institucional y contribuyen a evaluar condiciones de seguridad en los Comités Territoriales de Justicia Transicional. A su turno, la emisión de conceptos de seguridad en esos procesos les corresponde a los entes territoriales correspondientes.^[68]

79. Respuesta del Ejército Nacional. El 29 de noviembre de 2023, la institución castrense afirmó que la unidad asignada al municipio de Nariño, Antioquia, realizó operaciones en la zona para mantener presencia institucional entre los años 1999 y 2008. Por otra parte, indicó que las actividades de monitoreo para salvaguardar la seguridad de los municipios son responsabilidad de las autoridades locales, mientras que el Ejército contribuye con operaciones militares, según sus funciones.^[69]

80. Respuesta de los accionantes. El 18 de diciembre de 2023, el abogado Carlos Fernando Sánchez Taborda envió la respuesta de los accionantes sobre los interrogantes formulados por la Corte Constitucional. Explicó lo siguiente sobre cada uno:

Luz Myriam Pérez Palacio afirmó que era Inspectora de Policía en Nariño, Antioquia, antes del desplazamiento en 2001. Sus funciones eran hacer cumplir el Código de Policía y levantar cadáveres de personas aparentemente asesinadas por grupos guerrilleros. Se desplazó a Medellín con su familia debido a amenazas. Trabajó en casas de familia y mensajería, superó un cáncer que la aquejó y no tiene intención de regresar debido al temor. Giuliana Monroy Pérez señaló que, para el momento del desplazamiento, era una niña de 7 años, estudiante de primaria. Se trasladó con su familia a Medellín debido a la violencia. Estudió administración ambiental, trabaja en la actualidad y

no tiene intenciones de regresar a Nariño por las experiencias vividas y las mejores oportunidades que ofrece la ciudad de Medellín.^[70]

María Ospina Nieto, antes del desplazamiento, trabajó en una finca en Nariño, Antioquia. Se trasladó a Medellín en 2005, por el temor que sintió respecto de la seguridad de sus hijos, quienes afirmó podrían ser víctimas de reclutamiento. Indicó que uno de sus hijos fue asesinado por un grupo armado. En la actualidad, depende económicamente de su esposo y no planea regresar a Nariño por miedo a su seguridad. No ha participado en planes de retorno seguro.^[71]

William Fredy Hincapié Betancur trabajó la tierra en San Pedro Arriba, en Nariño, Antioquia, antes de su desplazamiento. Se trasladó a Medellín en el año 2005 por temor al reclutamiento de sus hijos y los asesinatos ocurridos en ese municipio. En Medellín, trabajó en reciclaje y construcción. No regresó a Nariño por miedo y no ha participado en planes de retorno seguro.^[72]

81. Decreto y práctica de pruebas en el Expediente T-9.817.513. Mediante Auto de pruebas del 14 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador dispuso solicitar a las autoridades judiciales competentes que remitieran copia digital del expediente de la acción de grupo. También requirió a la actora para que proporcionara información sobre su desplazamiento forzado y su proceso de estabilización socioeconómica. Finalmente, requirió a la UARIV para que informara sobre la estabilidad socioeconómica y condiciones de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto, así como sobre la implementación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) respecto de la focalización, priorización, flexibilización y asignación de la oferta institucional dirigida a atender a esa población.

Respuestas al Auto de Pruebas del Expediente T-9.817.513

82. Respuesta del Tribunal Administrativo de Antioquia. El 15 de febrero de 2024, esa autoridad jurisdiccional remitió por correo electrónico el enlace de acceso al expediente digital de la acción de grupo.^[73]

83. Respuesta de la accionante. El 26 de febrero de 2024, la accionante indicó lo siguiente sobre su situación particular.

Maira Alejandra Torres Montoya señaló que tenía 5 años para el momento de su desplazamiento forzado. Indicó que dependía económicamente de su padre y residía en una zona rural de Mutatá. En 1997, debido a amenazas de grupos paramilitares, junto con su familia, se vio obligada a abandonar la vereda Caucheras en el municipio referido. Se desplazó a la ciudad de Medellín y afirmó que vivió (con su núcleo familiar) en condiciones precarias en el Barrio La Sierra. En 2005, el grupo familiar regresó a la vereda Caucheras, Mutatá, a raíz de amenazas realizadas por grupos paramilitares durante su estadía en Medellín. Sin embargo, comentó que vivió con sus abuelos en el municipio de Dabeiba durante un año, dadas las circunstancias de orden público y económico que existían en Mutatá, Antioquia. Terminado ese año, Maira Alejandra Torres Montoya regresó con su familia al municipio de Mutatá.^[74]

La actora afirmó que su padre fue amenazado de muerte a finales del año 2006 por grupos paramilitares, pero que su familia decidió quedarse en el municipio de Mutatá dado que no querían retornar a Medellín. Posteriormente, la actora se trasladó a Bucaramanga, donde recibió apoyo económico de sus hermanas para estudiar. Luego se mudó sola a Medellín, donde encontró trabajo y formó una familia. Actualmente, afirma que reside en el municipio de Sabaneta, Antioquia, y estudia Derecho. Aunque visita a su familia con regularidad, ni ella ni sus padres participaron en programas de retorno seguro, ya que ellos regresaron con recursos propios. Finalmente, sostiene que su padre es su sujeto de medidas de seguridad previstas por la Unidad Nacional de Protección desde 2019, debido a que solicitó la restitución de tierras perdidas durante su desplazamiento forzado.^[75]

84. Traslado de las pruebas recaudadas. Mediante Auto del 4 de marzo de 2024, se ordenó poner a disposición de las partes y terceros con interés todos los documentos allegados en el marco

del trámite de revisión de los Expedientes T-9.490.238 y T-9.817.513, con el objeto de que pudieran pronunciarse sobre los documentos allegados, si lo consideraran necesario.^[76]

85. Respuesta al Auto de traslado de pruebas. El 15 de marzo de 2024, el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín respondió al Auto de traslado de pruebas mediante un correo electrónico, en el que compartió el enlace del proceso de la acción de grupo referente al expediente T-9.490.238.^[77] Ninguna de las demás partes o intervinientes se pronunciaron.^[78]

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

86. Con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en los expedientes de la referencia. También lo es en virtud de lo dispuesto en la Sala de Selección Número Siete de 2023, la cual escogió para su revisión el Expediente T-9.490.238 y en la Sala de Selección Número Diez del mismo año, la cual escogió para su revisión el Expediente T-9.817.513 y decidió acumularlo al T-9.490.238. A su turno, la Sala Plena de la Corporación asumió competencia para abordar el estudio de estos expedientes, en sesión del 11 de octubre de 2023.

B. Planteamiento del asunto objeto de análisis

87. El 22 de septiembre de 2010 y el 22 de febrero de 2019, los accionantes de los expedientes T-9.490.238 y T-9.817.513, respectivamente, formularon acciones de grupo contra la Nación — Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional — por las presuntas acciones y/u omisiones en las que incurrieron en su deber de proporcionar seguridad a los pobladores de los Municipios de Nariño y Mutatá, Antioquia. De acuerdo con los hechos narrados, distintas organizaciones armadas ilegales desarrollaron actividades delictivas en esos municipios, respecto de las cuales las autoridades accionadas presuntamente no cumplieron con su deber de protección. Esos hechos violentos ocasionaron el desplazamiento de los actores de los municipios de Nariño y Mutatá, Antioquia.

88. Durante el trámite judicial de las acciones de grupo, las autoridades jurisdiccionales competentes declararon la caducidad de las demandas, en aplicación de la regla fijada en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Según esa sentencia de unificación:

“las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, [se rigen] bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley (...).”

89. Dentro del Expediente T-9.490.238, el 25 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió fallo de segunda instancia, en el proceso contencioso administrativo. Consideró que la acción de grupo había caducado debido a que los demandantes fueron desplazados durante el periodo comprendido entre el 4 de junio de 1999 y el 28 de febrero de 2008. Por ende, concluyó que, al momento de presentar la demanda (el 22 de septiembre de 2010), ya se había agotado el

término de caducidad de dos años establecido en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 y en el literal *h* del numeral 2º del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011. Seguidamente, determinó que los demandantes no demostraron circunstancias materiales que les hubieran impedido acudir a la justicia oportunamente, para buscar una indemnización del Estado por el desplazamiento padecido.

90. Sumado a lo anterior, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió los Autos del 28 de octubre de 2022 y 1 de diciembre del mismo año, en los que decidió no revisar la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia. En primer lugar, destacó que el mecanismo de revisión eventual procede para unificar jurisprudencia interna, específicamente en casos en los que hay contradicciones o divergencias interpretativas entre sentencias del propio Consejo de Estado y no para resolver discrepancias originadas en providencias de otras jurisdicciones, como las emitidas por la Corte Constitucional. En segundo lugar, subrayó que ya existía una sentencia de unificación sobre la caducidad de los medios de control con pretensiones indemnizatorias relacionadas con la comisión de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros asuntos, que puedan llevar a la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado.

91. En el caso del expediente T-9.817.513, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió Auto del 30 de noviembre de 2022, en el que confirmó la caducidad de la acción declarada por el tribunal en primera instancia. El Consejo de Estado reiteró la regla adoptada en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y determinó, como fecha de conocimiento del daño, el momento en el que los accionantes fueron incluidos como víctimas por la UARIV. Esto lo sustentó en el hecho de que los demandantes acudieron a diversas entidades para referir el desplazamiento que padecieron, sin que demostraran la imposibilidad para demandar a tiempo.

92. Como se anotó en precedencia, en ambos casos se presentaron tutelas en contra de las providencias judiciales que declararon la caducidad de las acciones de grupo, dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado, por el desplazamiento forzado que padecieron los actores. En el expediente T-9.490.238, la tutela planteó que las providencias atacadas estaban incurtidas en los defectos fáctico, sustantivo, de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución. En el expediente T-9.817.513, la actora adujo que en su caso se configuraron los defectos sustantivo, de violación directa a la Constitución y de desconocimiento del precedente.

93. El estudio de una acción de tutela contra providencia judicial tiene dos niveles de análisis. En el primero se evalúan los requisitos generales de procedibilidad y el segundo se refiere a abordar los requisitos específicos de procedencia. En consecuencia, la Sala Plena determinará en primer lugar si las tutelas de la referencia cumplen con los requisitos generales. Si se supera ese análisis, la Sala procederá a establecer si las providencias acusadas incurrieron en los defectos señalados en las dos acciones de tutela objeto de revisión.

C. Requisitos generales de la acción de tutela contra providencia judicial

94. Por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando mediante ella se pretenden cuestionar providencias judiciales. Esto, debido a la preeminencia de los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial y a la garantía procesal de la cosa juzgada.^[79] Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que, “*de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)*”.^[80]

95. Por ende, aun cuando todas las autoridades jurisdiccionales de la República tienen autonomía e independencia para estudiar y decidir las controversias que se someten a su competencia, ello no implica que estas puedan proferir providencias o adelantar procesos que

desconozcan, vulneren o amenacen derechos fundamentales. En otras palabras, la autonomía e independencia judiciales encuentran un límite en las garantías fundamentales de las personas.

96. Por lo anterior, excepcionalmente, la acción de tutela puede proceder cuando se superen las exigencias que para tal efecto han sido establecidas en la jurisprudencia constitucional, inicialmente, en la Sentencia C-590 de 2005. Como se indicó, existen requisitos generales y específicos de procedibilidad. En lo que respecta a los requisitos generales, esta Corte ha identificado seis condiciones:

Exigencia	Definición
Legitimación en la causa por activa y pasiva	De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley. [81] Así, la acción de tutela debe formularse por quien ha visto transgredidos o amenazados sus derechos fundamentales, y se presenta en contra del sujeto (público o privado) responsable de ello y que está en la capacidad de enmendar esa circunstancia.
Relevancia constitucional	El juez de tutela solo puede resolver asuntos de orden constitucional que se refieran al alcance, protección y materialización de derechos fundamentales, pues, por lo general, no puede inmiscuirse en controversias eminentemente económicas o carácter legal. [82]
Subsidiariedad	Quien busque la protección de sus derechos fundamentales deberá agotar –antes de acudir a la tutela– todos los medios judiciales establecidos en la ley y que se encuentren a su disposición. Esto, salvo cuando la tutela se presente como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. [83] Además, la acción de la tutela será procedente cuando no exista un mecanismo judicial o cuando, aun existiendo, este no sea idóneo y/o eficaz para la protección de los derechos conculcados.
Inmediatez	El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo a través del cual se busca la protección <i>inmediata</i> del derecho fundamental presuntamente conculcado. Por tal razón, se le exige al actor haber ejercido la acción de tutela en un término razonable, proporcionado, prudencial y adecuado, contado a partir del hecho que generó la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. [84] El análisis de estas circunstancias se realiza caso a caso.
Irregularidad procesal	Si la acción de tutela refiere la ocurrencia de una irregularidad procesal, esta debe ser determinante en la decisión que es revisada por el juez constitucional. [85]
Identificación razonable de los hechos	Es necesario enunciar –en el texto de la acción de tutela– los hechos que se estima causaron la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, así como los derechos que se estiman transgredidos. En lo posible ello debe haberse alegado en el proceso judicial que antecedió a la acción de tutela. [86]
Que no se cuestione un fallo de tutela	En principio, no es viable formular una acción de tutela en contra de un fallo que haya resuelto una tutela, pues las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse en el tiempo. Sobre esto último, deben tenerse en cuenta las precisiones hechas en la Sentencia SU-627 de 2015. [87]

97. El rigor propio del análisis de procedencia de las acciones de tutela instauradas en contra de una providencia de una corte de cierre. Cabe recordar que, en los casos en los que la acción de tutela se dirige contra sentencias proferidas por los órganos de cierre de cada jurisdicción, esta Corte, consciente de su importancia y del rol que cumplen dentro del sistema judicial, ha fijado un estándar más riguroso para determinar su procedencia. Al respecto, la Sentencia SU-573 de 2019, recordó que, en los casos en los que la acción de tutela se dirige contra providencias de las altas cortes, la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada. En efecto, la Sala Plena ha sostenido que “(...) *la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales*” razón por la cual “...el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás

eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales". A su vez, por ejemplo, en la Sentencia SU-257 de 2021, reiterada en la Sentencia SU-074 de 2022, esta Corte determinó que *"la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada"*,^[88] lo que, a su turno, supone *"un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional."*^[89]

98. Las consideraciones anteriores responden al hecho de que las cortes de cierre cumplen un rol especial en el sistema judicial, en la medida en que son los órganos cúspide de sus respectivas jurisdicciones. En esta medida, las cortes de cierre sientan precedentes al momento de interpretar las normas aplicables a cada uno de los casos que juzgan. Bajo tal perspectiva, esta Corte ha explicado que la interpretación que realizan los órganos de cierre se sustenta en el principio de supremacía de la Constitución (artículo 4º), el principio de igualdad (artículo 13), el debido proceso (artículo 29) y el carácter previsible de las interpretaciones de los jueces, como una expresión concreta del principio de confianza legítima (artículo 83). Es por ello que las reglas definidas por las altas cortes deben observarse por los jueces de inferior jerarquía, a los cuales se les exige presentar argumentos razonables y suficientes, si deciden apartarse del precedente fijado por la cabeza de la respectiva jurisdicción.^[90]

99. Por lo expuesto, esta Corporación ha considerado que el estudio de una tutela presentada contra sentencias del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, comporta un grado de deferencia mayor, por parte del juez constitucional. Esto, pues se trata de una decisión emitida por los órganos límites de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o de la ordinaria y que, en principio, está cobijada por una garantía de estabilidad mayor que aquellas providencias adoptadas por otros jueces. Por ende, cuando la tutela se dirige contra una decisión expedida por una alta corte, *"además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y con los especiales de procedibilidad contra providencias judiciales, se debe acreditar una irregularidad que contraría abiertamente los mandatos constitucionales, de tal manera que amerite la intervención urgente del juez de tutela"*.^[91]

100. A continuación, se realiza el examen de los requisitos generales de procedencia para las dos tutelas de la referencia.

101. Legitimación en la causa por activa y pasiva. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución y 1º del Decreto 2591 de 1991, toda persona puede presentar una acción de tutela ante los jueces, en todo momento y lugar, la cual tendrá un procedimiento preferente y sumario; puede hacerlo por sí misma o por quien actúe a su nombre, para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.^[92] La tutela puede presentarse en contra de cualquier autoridad, y excepcionalmente, respecto de particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991), siempre que se demuestre que tienen *aptitud legal*, es decir, que sus actuaciones o funciones se relacionan con la supuesta afectación de los derechos fundamentales conculcados y tienen la capacidad para resarcir esa circunstancia.

102. La Sala Plena considera que se supera el requisito de la legitimación en la causa por activa, en los dos casos objeto de revisión, por cuanto las acciones fueron presentadas por sujetos que tuvieron la calidad de demandantes en los procesos de acción de grupo que dieron origen a las tutelas de la referencia. En esa medida, están legitimados para controvertir las decisiones que fueron proferidas en el marco de esos procesos, en tanto tienen un interés claro y directo en los efectos que de ellas se derivan. Se trata de María Ospina Nieto, Giuliana Monroy Pérez, Luz Myriam Pérez Palacio y William Fredy Hincapié Betancur, en el expediente T-9.390.238; y de Maira Alejandra Torres Montoya, en el expediente T-9.817513. Todos los accionantes anteriormente mencionados actuaron mediante apoderados especial, tal y como consta en los poderes especiales allegados al expediente.^[93]

103. Asimismo, se entiende acreditada la legitimación por pasiva respecto de la Sala Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia y las Secciones Primera y Tercera de la Sala de lo

Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ya que esas fueron las autoridades judiciales que profirieron las providencias atacadas en sede de tutela, que generaron la supuesta afectación de los derechos fundamentales de los accionantes de ambos casos.^[94]

104. Relevancia constitucional. De acuerdo con lo establecido por esta Corte a partir de la Sentencia SU-590 de 2005, reiterada en varias decisiones y, de manera reciente, en la Sentencia SU-020 de 2020, el requisito de la relevancia constitucional tiene tres finalidades: “(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces”.^[95] En efecto, la Corte Constitucional ha enfatizado que “la tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado, circunstancia que excluye su formulación para la discusión de asuntos de interpretación que dieron origen a la controversia judicial.”^[96]

105. A partir de consideraciones semejantes, en la Sentencia SU-573 de 2019, esta Corte estableció tres elementos para determinar si una acción de tutela cumple con el requisito de relevancia constitucional.^[97] En primer lugar, el debate debe versar sobre asuntos constitucionales y no meramente legales y/o económicos, pues tales controversias deben resolverse a través de los mecanismos ordinarios establecidos por el legislador. Sobre ello, esta Corporación ha señalado que “le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse en materias de carácter netamente legal o reglamentario que han de ser definidos por las jurisdicciones correspondientes”.^[98]

106. De acuerdo con la Corte, un asunto de tutela carece de relevancia constitucional cuando:

“(i) la discusión se limita a la mera determinación de aspectos legales de un derecho, como, por ejemplo, la correcta interpretación o aplicación de una norma procesal, salvo que de ésta se desprendan claramente violaciones de derechos fundamentales; o (ii) sea evidente su naturaleza o contenido económico, por tratarse de una controversia estrictamente monetaria con connotaciones particulares o privadas, que no representen un interés general.”^[99]

107. En segundo término, esta Corporación ha precisado que el debate planteado en la tutela debe involucrar el contenido, alcance y goce de un derecho fundamental. Así, para demostrar que se trata de una controversia de naturaleza constitucional, no basta con el simple alegato de afectación de algún derecho fundamental, sino que se deben aportar argumentos razonables que evidencien que la decisión judicial que se ataca comportó una transgresión de un derecho fundamental, en cuanto a su definición y características.^[100] Dado que la vocación de la acción de tutela es la protección de derechos fundamentales, resulta necesario que la inconformidad con una providencia judicial esté relacionada con la aplicación y desarrollo de la Constitución y los derechos que ella consagra.^[101] Esto, como se indicó, exige la presentación de argumentos razonables que demuestren una afectación que revista de una clara, marcada e indiscutible relevancia constitucional.

108. En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la acción de tutela contra providencia judicial no es un mecanismo equiparable a una tercera instancia en la que se pretenda reabrir debates que ya fueron objeto de pronunciamiento por los jueces naturales del asunto. En ese sentido, el problema que se pretende ventilar en esta sede debe exponer que la providencia atacada comporta “una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de las garantías básicas del derecho al debido proceso”.^[102]

109. La acreditación de este requisito presenta especial dificultad de cara a los defectos sustantivo y fáctico, en los que el juez constitucional debe verificar asuntos valorados por las autoridades

judiciales demandadas, tanto en el ámbito jurídico como sobre los hechos del caso. Así, el juez constitucional debe constatar que el debate planteado conlleva un estudio de validez constitucional, y no un juicio de corrección de un fallo.

110. Por último, la Corte Constitucional estableció que la acción de tutela que tenga “*origen en hechos adversos ocasionados por el mismo accionante, carece de relevancia constitucional.*”^[103] De allí que el juez de tutela deba observar, *prima facie*, si, de los planteamientos en los que se funda la tutela, lo que se debate en ella es una consecuencia jurídica adversa derivada de una actuación u omisión de quien la formula, lo cual devendría en la ausencia de relevancia constitucional.

111. Asimismo, la exigencia de relevancia constitucional es especialmente importante cuando lo que se pretende controvertir es una providencia proferida por una alta corte. Esto, en tanto la competencia interpretativa de un órgano de cierre supone mayor complejidad por lo que la evaluación de este requisito es más estricta frente a los casos en los que se cuestiona una decisión de un órgano judicial que no es un tribunal de cierre.^[104]

112. Esta Corporación encuentra que las dos acciones de tutela cumplen con el requisito de relevancia constitucional, dado que reúnen todos los criterios fijados por la jurisprudencia para el efecto. Primero, a pesar de que el debate gira en torno al fenómeno de la caducidad para las acciones de grupo, se advierte que la errónea aplicación de esa figura comporta un debate en torno a la presunta violación de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de víctimas de desplazamiento forzado, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

113. La Sala no desconoce que las acciones de grupo que anteceden a las dos tutelas: (i) controvierten la aplicación que las autoridades le han dado al término de caducidad que fijó el legislador para esas acciones constitucionales, y (ii) ambos procesos contenciosos administrativos tienen como fin último lograr una reparación económica por un daño atribuible al Estado. Sin embargo, las dos tutelas no plantean un debate *eminente* legal o económico, pues buscan determinar si comporta una violación de los derechos fundamentales alegados, el hecho de que se aplique un término de caducidad para sus demandas, aun cuando los accionantes son personas víctimas del conflicto armado, que padecieron el flagelo del desplazamiento. Aunado a lo anterior, el debate tiene relevancia constitucional, pues implica abordar el alcance que tienen, en el ordenamiento nacional, decisiones de tribunales internacionales respecto de la aplicación o no de la figura de la caducidad, de una manera tal que no vulnere los derechos fundamentales de las personas que han padecido un daño atribuible al Estado.

114. Como un segundo aspecto dentro del análisis, esta Sala encuentra que la discusión jurídica involucra el contenido, alcance y goce de los derechos fundamentales invocados, en el contexto de acciones de grupo presentadas por personas que fueron víctimas del desplazamiento forzado. Por consiguiente, estos asuntos hacen eco de lo referido por esta Corporación en la Sentencia SU-128 de 2021. Se trata de definir si el hecho de aplicar un término de caducidad para las demandas dirigidas a lograr una indemnización por un delito de lesa humanidad, a favor de las víctimas del conflicto, comporta una vulneración del concepto, características y alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada forzosamente.

115. Como tercer elemento, la Sala determina que las acciones de tutela no fueron empleadas como una tercera instancia o un recurso adicional. El debate que se plantea en ellas no sugiere un juicio de corrección respecto de los fallos atacados. Como se anotó en precedencia, las solicitudes de amparo están dirigidas a que el juez constitucional determine si la aplicación de la regla de caducidad, contenida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, comporta una vulneración de los derechos fundamentales de los actores, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. No se trata de determinar si las autoridades accionadas actuaron con apego a la ley, pues es claro que soportaron la declaratoria de caducidad de las demandas contenciosas administrativas en una regla que fijó el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. Se trata de evaluar, a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales referidos por los accionantes, si la aplicación de esa regla de caducidad conlleva una vulneración de garantías constitucionales para la población desplazada, como sujeto de especial protección.

116. Subsidiariedad. De forma reiterada, esta Corte ha señalado que la acción de tutela sólo procede si quien acude a ella no cuenta con otro mecanismo judicial en el ordenamiento que permita la resolución de sus pretensiones. Por supuesto, el carácter residual de la tutela tiene como fin preservar el reparto de competencias asignado a las autoridades judiciales por la Constitución y la ley, con fundamento en los principios de autonomía e independencia judicial.^[105] Así, en caso de existir un medio judicial principal, el actor tiene la carga de acudir a él,^[106] salvo que se pruebe que ese medio carece de idoneidad o eficacia, o que se advierta la posible configuración de un perjuicio irremediable que haga ineludible una protección transitoria.^[107]

117. La Corte Constitucional constata que ambas tutelas cumplen con el requisito de subsidiariedad, dado que se presentaron en contra de providencias judiciales emitidas en segunda instancia, en el marco de las acciones de grupo descritas en los antecedentes. De acuerdo con el artículo 67 de la Ley 472 de 1998,^[108] la apelación es el recurso ordinario que agota el proceso judicial de las acciones de grupo. Así, dado que en las dos tutelas objeto de estudio se tramitó el recurso de apelación, esta Sala estima que ya se surtieron los medios judiciales ordinarios que estaban a disposición de los actores. Incluso, en el caso del Expediente T-9.490.238, la providencia de apelación estuvo seguida de dos autos del Consejo de Estado en los que se determinó no seleccionar para revisión eventual las providencias de esa acción de grupo en las que se declaró su caducidad. Resulta evidente, entonces, que las partes accionantes agotaron las instancias judiciales disponibles. Al no existir otro recurso judicial al cual acudir, por agotamiento de instancias, se concluye que el requisito de la subsidiariedad se ha superado en las dos solicitudes de amparo que se ventilan en esta sentencia.

118. La Sala Plena recuerda que el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo está consagrado en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996 (adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009). Según esa norma, el Consejo de Estado, como órgano máximo de su jurisdicción, podrá seleccionar para su eventual revisión las sentencias y demás providencias que determinen la finalización o el archivo de una acción de grupo. Esto, a petición de parte o del Ministerio Público y con el fin de unificar la jurisprudencia. Según esa misma disposición, la Sección o Subsección del Consejo de Estado a quien se le asigne la solicitud de revisión respectiva, tiene un término máximo de tres meses para resolver la petición. Ante una decisión de no escogencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público pueden insistir en su selección.

119. La Sala Plena destaca que esta Corte estudió la constitucionalidad del texto original del referido artículo 36A. En Sentencia C-713 de 2008, esta Corte declaró condicionalmente exequible la norma original “...en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión.”

120. La mencionada disposición de la Ley 270 de 1996 debe leerse de la mano con el artículo 273 de la Ley 1437 de 2011. Esa norma establece también que la revisión eventual procede a petición de parte o del Ministerio Público, contra las providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos para la reparación de daños causados a un grupo, que no sean susceptibles de recurso de apelación ante el Consejo de Estado. Esto, cuando la providencia respectiva: (i) presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada, y (ii) se oponga en los mismos términos anteriores, a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a la jurisprudencia reiterada de esa Corporación.

121. A su turno, el artículo 272 de la Ley 1437 de 2011 señala que la finalidad de la revisión eventual consagrada en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996 es unificar la jurisprudencia en procesos promovidos para la reparación de daños causados a un grupo. Esto con el propósito de lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a situaciones fácticas y jurídicas semejantes.

122. A partir de las normas aludidas, el Consejo de Estado ha recalcado su discrecionalidad (limitada por los supuestos establecidos en la ley) respecto de la decisión de seleccionar o no una

providencia para su revisión, en aquellos procesos en los que se persigue una indemnización grupal. Específicamente, esa alta corte ha indicado que: “*el mecanismo de revisión eventual tiene como objetivo unificar jurisprudencia, por lo que esta Corporación se encuentra facultada para elegir para selección o no las providencias –autos o sentencias- que finalicen el proceso, según el tema, con el fin de que se apliquen las mismas directrices en casos que compartan iguales supuestos fácticos y jurídicos.*”^[109] (énfasis añadido).

123. Por otra parte, la Corte Constitucional también ha reseñado el carácter discrecional de la decisión del Consejo de Estado sobre la escogencia de una providencia que pone fin a un proceso de acción de grupo. Así lo hizo en la Sentencia SU-686 de 2015, en la cual indicó: “[e]n el presente caso, la empresa demandante cuenta con el mecanismo de revisión ante el Consejo de Estado, el cual, en principio, **constituye una expectativa porque su revisión es discrecional.**”^[110] (énfasis añadido).

124. En resumen, a partir de la jurisprudencia de esta Corte y del Consejo de Estado, la Sala Plena considera que el mecanismo de selección descrito previamente no es de obligatorio agotamiento para las partes de un proceso en el que se busca la reparación de un daño causado grupo. Esto se deriva de la misma eventualidad del recurso, y del grado de discrecionalidad que la ley le confirió al máximo tribunal de lo contencioso administrativo para escoger o no una providencia que ponga fin a un proceso de esas características. En consecuencia, la Sala concluye que no se puede exigir, en sede de tutela, el agotamiento de un recurso eventual, cuyo trámite no es obligatorio para las partes de una acción de grupo.

125. Inmediatez. El artículo 86 constitucional dispone que la acción de tutela es un mecanismo a través del cual se busca la protección *inmediata* del derecho fundamental presuntamente conculcado. Por tal razón, se le exige al actor haber ejercido esa acción en un término razonable, proporcionado, prudencial y adecuado, contado a partir del hecho que generó la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.^[111] El análisis de estas circunstancias, deberá realizarse caso a caso.

126. En el expediente T-9.490.238, la Sala encuentra que las pretensiones de los accionantes están dirigidas contra la Sentencia del 25 de agosto de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y contra los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022 proferidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Asimismo, la tutela fue presentada el 19 de diciembre de 2022. Así, la Sala Plena constata que esta acción constitucional fue ejercida de manera oportuna. En efecto, transcurrió menos de un mes entre la fecha en la que se adoptó la segunda providencia mencionada de la Sección Primera y el día en el que se radicó la acción de tutela. Por ende, como transcurrió un plazo razonable, cabe concluir que se cumple con el criterio de inmediatez.

127. En el caso del expediente T-9.817.513, la actora dirigió su tutela contra el Auto del 30 de noviembre de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. La tutela se radicó el 13 de marzo de 2023. Así, esta Corte estima que la tutela fue presentada oportunamente, al haber transcurrido alrededor de tres meses entre la providencia accionada y la fecha de su presentación, de manera que se supera la exigencia de la inmediatez.

128. Irregularidad procesal decisiva. En las tutelas en las que se alega una irregularidad procesal, debe tener un impacto sustancial y determinante en la decisión atacada, de manera tal que afecte los derechos fundamentales invocados. Cabe anotar que en los dos casos objeto de revisión, no se propone la ocurrencia de una irregularidad procesal.

129. La identificación razonable de los hechos vulneradores de los derechos fundamentales. Esta Sala considera que, de manera general, las dos acciones de tutela refieren de manera razonable los hechos que estiman vulneradores de los derechos fundamentales invocados.

130. En el expediente T-9.490.238, los accionantes indican que la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia, así como los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre

de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la administración de justicia y a la seguridad jurídica. Según los actores, las providencias cuestionadas están incurtidas en los defectos sustantivo, fáctico, violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente, dado que la acción de grupo presentada en septiembre de 2010 debía ceñirse al criterio de caducidad consagrado en la Ley 472 de 1998, vigente para el momento en el que se radicó esa acción. En esa medida, no era aplicable lo establecido en la Ley 1437 de 2011, o la regla fijada en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, pues uno y otro son posteriores al momento en el que se formuló la acción de grupo. En tal sentido, consideran que las autoridades accionadas erraron en su aplicación de la caducidad.

131. Aunado a lo anterior, en cuanto al defecto por violación directa de la Constitución, los actores indican que las autoridades accionadas omitieron aplicar los instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, según los cuales las demandas de reparación por la comisión de un delito de lesa humanidad atribuible al Estado son imprescriptibles. Así, la Sala Plena estima que este caso acredita el criterio de identificación razonable de los hechos que generaron una transgresión de los derechos fundamentales invocados.

132. En el caso del Expediente T-9.817.513, la actora señala que el Auto del 30 de noviembre de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la reparación integral y de acceso a la administración de justicia. Estima que esa decisión incurrió en los defectos sustantivo, de violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente. Por ende, la Sala Plena considera que en este caso se cumple con el criterio de identificación razonable de los hechos que generaron una vulneración de derechos fundamentales.

133. *Que no se ataque una sentencia de tutela, ni aquellas proferidas con ocasión del control abstracto de constitucionalidad que efectúa la Corte Constitucional, como tampoco la que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad adelantado por del Consejo de Estado.* En las dos acciones de tutela, los actores no cuestionan una sentencia de tutela o de constitucionalidad proferida por esta Corte, así como alguna sentencia del Consejo de Estado que resolviera una demanda del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. En el presente asunto se cuestionan las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia y las Secciones Primera y Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el marco de dos procesos de acciones de grupo.

134. *Conclusión del análisis de procedibilidad.* Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena advierte que las dos acciones de tutela son procedentes para suscitar un pronunciamiento de fondo, pues cumplen con los criterios generales de procedibilidad de tutela contra providencia judicial.

D. Planteamiento de los problemas jurídicos y esquema de solución

135. A partir de lo concluido respecto de la acreditación de los requisitos generales de procedencia de las dos acciones de tutela objeto de estudio, de lo planteado en ellas y de los hechos que las motivan, de lo considerado en las providencias atacadas y del material probatorio acopiado en sede de revisión, la Sala Plena plantea los siguientes problemas jurídicos de fondo para establecer si en las dos tutelas que ocupan a la Sala se vulneraron los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

a) En el caso del expediente T-9.490.238: ¿la Sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia, al declarar la caducidad de la acción de grupo, y los Autos del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022, proferidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al no seleccionar para revisión la anterior sentencia de segunda instancia, vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, al incurrir en los defectos sustantivo, fáctico, de desconocimiento del precedente y vulneración directa de la Constitución?

b) Para el expediente T-9.817.513: ¿el Auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al confirmar la decisión que declaró la caducidad de la demanda de grupo, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, al incurrir en los defectos sustantivo, fáctico,^[112] violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente?

136. Para resolver los problemas jurídicos enunciados, la Sala Plena seguirá el siguiente esquema. Primero se referirá a la condición de vulnerabilidad de la población desplazada y al concepto de reparación integral. En segundo lugar, abordará el medio de control de reparación directa y la acción de grupo, con énfasis en la caducidad aplicable a esos procesos, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre este tema. En tercer lugar, establecerá la regla aplicable en materia de caducidad para demandas fundadas en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio (lo cual incluye el desplazamiento forzado) con fundamento en la Sentencia [SU-167](#) de 2023. En cuarto lugar, reiterará los criterios establecidos por esta Corporación respecto de los defectos sustantivo, fáctico, de desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. Por último, examinará si los defectos específicos de procedencia estudiados se configuran o no en las dos tutelas objeto de estudio.

E. De la condición de vulnerabilidad de la población desplazada y el concepto de reparación integral

137. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha referido en varias ocasiones que el desplazamiento forzado conlleva una situación de intensa vulnerabilidad para quienes lo padecen. Esto se relaciona con dos elementos: (i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.^[113] Así, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la condición de desplazado interno en Colombia se refiere a aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar repentinamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, lo cual las obligó a migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional,^[114] esto, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

138. Esta Corporación ha considerado que el desplazamiento forzado se asocia a diversas causas, entre las cuales está el conflicto armado interno, la violencia generalizada, la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, así como otros factores que generan alteraciones en el orden público y económico del país.^[115] Sumado a ello, la Corte ha indicado que el daño material que causa el desplazamiento está directamente relacionado con la vulneración de derechos fundamentales y de bienes jurídicos y materiales, lo cual expone a las víctimas a condiciones adversas tales como la pérdida de sus hogares, medios de vida y redes de apoyo. Así, el desplazamiento forzado genera un escenario de riesgo y obstáculos, lo cual ubica a las víctimas en una condición de desigualdad que puede traducirse en discriminación.^[116]

139. En Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional afirmó que las víctimas de desplazamiento forzado son personas que “*quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades.*” Calificó esta situación como un problema de humanidad que debe abordarse solidariamente, en especial, por parte del Estado. Asimismo, caracterizó el desplazamiento como una tragedia nacional y un estado de emergencia social que representa un serio peligro para la sociedad política colombiana en su conjunto. Con base en lo anterior, esta Corporación declaró el estado de cosas inconstitucional, al entender que este fenómeno excluía a un número importante de colombianos de los valores, principios y derechos establecidos en la Constitución.^[117]

140. En cuanto al concepto de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación explicó, en la Sentencia T-585 de 2006 (reiterada en las Sentencias T-239 de 2013 y T-347 de 2014), que esta se entiende como una situación que no es elegida por el individuo que la padece, pero que le impide acceder a garantías mínimas para la realización de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales. La exclusión que conlleva el desplazamiento hace referencia a la ruptura de los vínculos que conectan a la víctima con su comunidad de origen. La marginalidad se describe como la situación en la que se encuentra un individuo que integra un nuevo entorno en el que no hace parte del grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social propio de una comunidad particular. Conforme a ello, concluyó que *“las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un mayor grado de vulnerabilidad, pues fueron sometidos a la pérdida de la tierra, de su vivienda, al desempleo, a la pérdida del hogar, entre otros, lo cual se agrava cuando la situación se vuelve permanente como consecuencia de la omisión del Estado en realizar acciones encaminadas a la superación.”*^[118]

141. La postura descrita fue reiterada en la Sentencia SU-254 de 2013, en la que la Corte Constitucional conoció de varios asuntos de tutela que tenían como pretensión, entre otras, ordenar la indemnización por los presuntos perjuicios causados a víctimas de desplazamiento forzado. En pronunciamientos recientes, como los Autos 331 de 2019 y 326 de 2020, esta Corporación ha sostenido que las personas víctimas de desplazamiento forzado afrontan tres factores asociados a su vulnerabilidad: (i) los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que experimentan esas personas, como sujetos de especial protección constitucional en el contexto de la violencia y el conflicto armado; (ii) la afectación de múltiples derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado y la emergencia que sobreviene luego de la ocurrencia de este hecho, y (iii) el daño que ocasiona el desarraigo y cómo éste genera la pérdida de bienes jurídicos y materiales a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.^[119]

142. Asimismo, esta Corte señaló que los procesos de retorno o reubicación tienen como finalidad la superación de la situación de vulnerabilidad. La superación de esa vulnerabilidad comporta la estabilización socioeconómica de la población desplazada. De ese modo, las autoridades públicas deben asegurar: (i) de manera prioritaria, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, orientación ocupacional y atención psicosocial, y (ii) de forma progresiva, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo.^[120]

143. En conclusión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las víctimas de desplazamiento forzado se encuentran en una situación material de extrema vulnerabilidad producto de ese hecho que, además, conlleva una afectación de sus derechos fundamentales. La gravedad de esta circunstancia implica que las personas desplazadas son sujetos de especial protección constitucional. Efecto de lo anterior, esta Corte ha considerado que los esfuerzos de las autoridades públicas deben encaminarse a superar los escenarios de riesgo y los obstáculos económicos, sociales y culturales que afectan la supervivencia y dignidad de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Situación que puede tornarse permanente ante la omisión del Estado en emprender las acciones necesarias para la superación de vulnerabilidad de estas personas. Finalmente, esta Corporación ha determinado que la anotada vulnerabilidad sólo se supera cuando se consolida la estabilización socioeconómica de la población afectada, al retornar a su lugar de origen o al reubicarse en un lugar en donde pueden habitar en unas condiciones que garantizan una vida y subsistencia dignas.

144. Por su parte, el Consejo de Estado ha interpretado que la condición de desplazado forzoso, según el artículo 1º de la Ley 387 de 1997,^[121] se configura cuando una persona se ve forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o actividades económicas habituales debido a amenazas contra su vida, integridad física, seguridad y libertad personal. En línea con lo señalado por esta Corte, el Consejo de Estado ha referido que tal condición se adquiere por circunstancias como el conflicto armado, los disturbios, la violencia generalizada, las violaciones masivas de los derechos humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras situaciones que alteran drásticamente el orden público.^[122]

145. Asimismo, el Consejo de Estado ha establecido que la condición de desplazado es una situación anómala, ajena a la voluntad de la persona y que genera una situación fáctica de *calamidad* sobre la víctima. En este contexto, el individuo se ve despojado de sus propiedades, arraigo y otros aspectos fundamentales para el desarrollo de su vida y subsistencia.^[123] Según esa Corporación la condición de desplazado comporta una migración interna y forzada en el país. En este sentido, estima que ser desplazado en Colombia no es una calidad jurídica, sino una situación de hecho, una realidad fáctica impuesta por circunstancias ajenas a la voluntad de la persona.^[124]

146. Esa Corporación ha determinado que la adquisición de la condición de persona desplazada se da una cuando existe: (i) una coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación, sin necesidad de que las personas víctimas de desplazamiento forzado requieran un documento o certificación expedida por una entidad estatal para soportar esa situación. En otras palabras, se trata de una circunstancia fáctica o material que se genera cuando las personas se ven obligadas a desplazarse en contra de su voluntad y sin salir del territorio nacional.^[125]

147. Con base en lo anterior, y en línea con la Corte Constitucional, el Consejo de Estado ha señalado que la población desplazada se encuentra en extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por lo que requiere de un trato preferencial y de acciones afirmativas de parte del Estado. Para el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conflicto interno y la condición anómala y excepcional del desplazamiento ponen en situación de indefensión a sus víctimas, lo cual justifica la adopción de medidas especiales para la protección de sus derechos.^[126]

148. Esa alta corte también ha identificado que, sumado a la extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, hay un desconocimiento sistemático y reiterado de los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento forzado. Consecuencia de lo anterior, ha reiterado que el Estado tiene una mayor responsabilidad sobre este sector de la sociedad. También ha sostenido que esa mayor acción pública está fundamentada en la necesidad y urgencia de establecer un tratamiento especial que facilite la protección de los derechos de la población desplazada, en concordancia con los fines esenciales del Estado.^[127]

149. Por otra parte, la jurisprudencia de esa alta corte se ha referido a las normas de derecho internacional que prohíben el desplazamiento forzado y establecen medidas para la atención y protección de las personas desplazadas. Entre esas normas internacionales se encuentra, por ejemplo, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, ratificado por la Ley 171 de 1994, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Esas referencias han sido un fundamento normativo importante para determinar la condición de desplazado e identificar el rol que debe jugar el Estado en la atención y priorización de los derechos de esta población vulnerable y vulnerable.^[128]

150. El máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo también ha indicado que el legislador estableció como causa del cese o superación de la condición de desplazado forzoso la consolidación y estabilización socioeconómica de la persona afectada, esto de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 67 de la Ley 1448 de 2011. Esta situación se puede presentar, ya sea en el lugar de origen, producto de procesos de retorno, o en zonas de reasentamiento, a partir de planes de reubicación propios o producto de acciones emprendidas por el Estado.^[129] De esta manera, la jurisprudencia ha señalado que la población desplazada requiere una especial protección hasta que logre una estabilización socioeconómica. Se trata de alcanzar las condiciones necesarias para que el sujeto desplazado pueda continuar con su desarrollo económico y social, lo cual lleva a superar su extrema vulnerabilidad. Así, al analizar estos aspectos, el Consejo de Estado ha concluido que la consolidación y estabilización socioeconómica están en armonía con la ley, pues este criterio está explícitamente respaldado por el artículo 18 de la Ley 387 de 1997.^[130]

151. Por último, la Corte Constitucional considera relevante referirse brevemente al derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado. El derecho a la reparación integral supone una obligación para el Estado y para los responsables de la comisión de ese hecho, cuyo objetivo es resarcir a quienes padecieron de ese flagelo. Esto pues el hecho que causó el desplazamiento conlleva una obligación de indemnización para quien se le atribuye su causa.

152. En línea con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Así, la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, tanto de forma individual como colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de esas medidas se adopta a favor de la víctima, en consideración a la vulneración de sus derechos y a las características propias del hecho victimizante.

153. Al respecto, existe copiosa legislación y disposiciones reglamentarias dirigidas a brindar asistencia, atención y reparación a las personas desplazadas, como víctimas de un conflicto armado. Cabe aludir, por ejemplo, a las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015, entre otros.

154. Esta Corporación recalca que hay distintos escenarios en los que las víctimas del conflicto armado que, a la vez, sufrieron de desplazamiento forzado, pueden lograr una reparación por ese hecho. Se encuentran entonces la reparación administrativa consagrada en la Ley 1448 de 2011 y la reparación en sede judicial, a través de procesos jurisdiccionales como las acciones de grupo que antecedieron a las tutelas que se estudian en esta providencia.

155. Respecto de la relación que hay entre la reparación administrativa y la judicial, y si la primera tiene la vocación de reemplazar a la segunda, la Corte Constitucional, en Sentencia C-286 de 2014, estableció que la vía judicial y la administrativa deben estar articuladas y son complementarias, por lo que no existe exclusión entre una y otra. Ambas vías deben garantizar una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas. Lo anterior, debe leerse de la mano con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011 el cual dispone que la indemnización recibida por vía administrativa se descontará de la reparación que se defina por vía judicial. Además, nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto.

156. A su turno por disposición del párrafo 1º del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, las medidas de asistencia a las víctimas no sustituyen o reemplazan las formas de reparación. Por ende, el costo que tienen esas medidas no puede ser descontado de la indemnización administrativa o judicial. También, como lo destacó la Sentencia SU-312 de 2020, existe un componente de reparación integral, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición consagrado en el Acuerdo de Paz del año 2016.^[131]

F. La caducidad de la acción de grupo y del medio de control de declaratoria de responsabilidad y reconocimiento y pago de los perjuicios causados a un grupo

157. La finalidad de las demandas de reparación directa y de grupo. El medio de control de reparación directa encuentra sustento en el artículo 90 de la Constitución. Con fundamento en este, toda persona puede demandar directamente la reparación del daño antijurídico que padeció, producto de una acción u omisión de los agentes del Estado. Así, el Estado debe responder cuando la causa del daño le es atribuible, ya sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. A continuación, se refiere la regulación que ha tenido la reparación directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

La acción de reparación directa en el Código Contencioso	Artículo 86: la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación
---	--

Administrativo	administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.
El medio de control de reparación directa en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	<p>Artículo 140: en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.</p> <p>De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.</p>

158. Por su parte, la acción de grupo es aquella por medio de la cual un número plural o un conjunto de personas, que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa, persiguen la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios sufridos. El artículo 88 de la Constitución Política consagró a la acción de grupo bajo la premisa de que la ley regularía *“las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.”* A su turno, la Corte Constitucional, a partir de un amplio recuento jurisprudencial, resumió en su Sentencia C-407 de 2021 las características de esa figura así: (i) las acciones de grupo están consagradas en la Constitución como una forma de materializar el Estado Social de Derecho en desarrollo de sus principios de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, economía procesal, seguridad jurídica y eficacia de los derechos e intereses colectivos; (ii) su finalidad es la obtención del reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, por lo que ese objetivo indemnizatorio es una característica de la naturaleza de la acción de grupo, que agrupa pretensiones de reparación de carácter individual y se entiende como una acción de carácter principal, y (iii) la acción debe tramitarse con observancia de los principios constitucionales, en particular el de la prevalencia del derecho sustancial.

159. La acción de grupo fue regulada, principalmente, por la Ley 472 de 1998 y, de manera posterior, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

La acción de grupo en la Ley 472 de 1998	Artículo 46: Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.
El medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	<p>Artículo 145: Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.</p> <p>Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.</p>

160. Ahora, el Consejo de Estado ha indicado que las pretensiones de una acción de grupo tienen identidad material con las del medio de control de reparación directa. En el primer caso, la demanda grupal se presenta por un colectivo de sujetos, en aplicación de los mandatos constitucionales de economía procesal y eficiencia en la administración de justicia.^[132] Al respecto, en la Sentencia del 17 de mayo de 2023, el pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo indicó:

“en aplicación de la exigencia de interpretación amplia de la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, busca la efectividad del mecanismo, su facilitación y promoción, y habida cuenta de que, igualmente, se ha reconocido la coincidencia material de la acción de grupo con una acción de reparación directa o una de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por un grupo de personas, según el caso, debe concluirse

que las mismas pretensiones que pueden tramitarse a través de los mecanismos individuales, pueden ser decididas mediante las acciones de grupo.”

161. Caducidad de las demandas de reparación directa y de grupo. La caducidad es una figura de orden público a través de la cual el legislador determina un espacio de tiempo razonable en el que un sujeto puede acceder a la administración de justicia. La caducidad protege principios como el interés general, la confianza legítima, la seguridad jurídica y el debido proceso, pues el derecho de acceso a la jurisdicción exige su ejercicio oportuno. Por ende, si quien concurre a la justicia lo hace por fuera del término consignado en la ley, no puede iniciarse el proceso pues se ha perdido la oportunidad para demandar.

162. La aplicación de la figura de la caducidad implica que las demandas de reparación directa y las acciones de grupo deben presentarse dentro del plazo determinado por el legislador. El Decreto 01 de 1984 (antiguo Código Contencioso Administrativo), la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establecen el término de caducidad para las acciones aludidas:

Acción de reparación directa

Código Contencioso Administrativo	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
<p>Artículo 136: (...).</p> <p>8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 7 de la Ley 589 de 2000:> Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.</p>	<p>Artículo 164: La demanda deberá ser presentada (...)</p> <p>i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.</p> <p>Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.</p>

Acciones de grupo

Ley 472 de 1998	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
<p>Artículo 47. Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.</p>	<p>Artículo 164: La demanda deberá ser presentada. (...).</p> <p>2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)</p> <p>h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;</p>

163. De las referencias normativas anteriores la Sala Plena destaca que el legislador introdujo cambios en la acción de grupo consagrada en la Ley 472 de 1998, regulándola a través del medio

de control de reparación de perjuicios causados a un conjunto de personas consagrado en la Ley 1437 de 2011, tal como lo indicó esta Corporación en la Sentencia C-407 de 2021.

164. La Sala Plena se detiene en la diferencia de los supuestos para el conteo de la caducidad establecidos en la Ley 472 de 1998, frente a los consagrados en la Ley 1437 de 2011. De forma introductoria cabe anotar que el propósito del legislador con la Ley 1437 fue unificar y simplificar los procedimientos y procesos judiciales en materia administrativa, para lo cual consolidó las pretensiones de las anteriores acciones bajo la denominación de medios de control, al tiempo que compiló los diversos mecanismos judiciales existentes, también en materia contencioso administrativa.

165. La Ley 1437 de 2011 eliminó uno de los supuestos a partir de los cuales se cuenta el término de caducidad de una acción o medio de control promovido por un grupo de personas. Como se mostró, el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 establecía que la acción de grupo debía presentarse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o del momento en el que cesara la *“acción vulnerante causante del mismo”*. En contraposición, el literal h) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 elimina ese segundo supuesto para contabilizar la caducidad.

166. La Sección Tercera del Consejo de Estado se refirió al anotado cambio normativo en los siguientes términos:

“(…) conviene resolver la tensión normativa que se suscita entre el artículo 46 de la ley 472 de 1998 y el artículo 164 numeral 2 literal h) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues estas disposiciones consagran la regla de caducidad de la acción de grupo que bajo el nuevo código se denomina medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

“3. De modo que, respecto a los efectos de la ley en el tiempo contenidos en las leyes 57 y 153 de 1887, es posible arribar a las siguientes conclusiones: i) la ley 1437 de 2011, es una norma ordinaria general posterior que modificó una ley ordinaria especial previa en los temas enunciados; en otros términos, el CPACA subrogó o modificó tácitamente la pretensión, la caducidad y la competencia, aspectos que ahora estarán regulados en esta codificación, circunstancia por la que los restantes aspectos relacionados con este tipo de procesos permanecen desarrollados en la normativa especial, es decir, la ley 472 de 1998.

“4. En esa línea de pensamiento, resulta evidente que la otrora llamada ‘acción de grupo’, quedó modificada en cuanto se refiere a la materia contencioso administrativa por la pretensión de grupo, la cual se deberá ejercer en los términos fijados en la ley 1437 de 2011, según la competencia y el plazo de caducidad allí contenidos. A contrario sensu, los demás temas continúan bajo el imperio de la ley especial –472 de 1998– que regula las pretensiones populares y de grupo”.

“Así las cosas, en orden a imprimirle efecto útil a la norma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe entenderse que éstas son aplicables y prevalecen respecto de las normas contenidas en la Ley 472 de 1998, y ello permite colegir que el término de caducidad y la competencia fueron modificados por la nueva disposición. Los demás aspectos se siguen regulando por aquella.”^[133]

167. Ahora bien, lo dicho por el Consejo de Estado debe leerse de la mano con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que establece lo siguiente en su inciso segundo: “[e]ste Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia”. A renglón seguido, el inciso tercero del mismo artículo consigna que “[l]os procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminará con el régimen jurídico anterior”.

168. A su turno, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 (Código General del Proceso), precisa lo siguiente:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

*“Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, **los términos que hubieren comenzado a correr**, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando** se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, **empezaron a correr los términos**, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.*

“La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.” Énfasis añadido.

169. Para la Sala Plena, las reglas identificadas sobre el conteo de caducidad del medio de control de reparación directa y de las acciones de grupo, deben leerse en línea con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 y del Código General del Proceso sobre la aplicación en el tiempo de esas reglas procesales sobre aquellos trámites judiciales que ya estaban en curso, para el momento en que entró en vigencia la nueva normatividad.

170. Por otra parte, la Corte Constitucional destaca que en materia contencioso administrativa el legislador no fijó un término especial de caducidad para las demandas dirigidas a lograr una indemnización por la comisión de un crimen de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, salvo en el caso de la desaparición forzada. Por otro lado, esta Sala recuerda que la imprescriptibilidad (en materia criminal) de los *delitos* de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra tiene expresa regulación legal en el ordenamiento jurídico colombiano. De manera textual, el artículo 83 del Código Penal (modificado por el artículo 16 de la Ley 1719 de 2014) señala que *“la acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible”*.

171. Ahora bien, la Sala Plena considera que, de una lectura literal del artículo 25.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, no se extrae una regla de imprescriptibilidad que se extienda a las demandas dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado por una eventual responsabilidad por crímenes de lesa humanidad, de guerra o genocidio. Tal artículo se refiere al derecho que tiene toda persona a contar con un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante la justicia, por medio del cual se logre la protección de los derechos fundamentales.

172. La postura según la cual las demandas indemnizatorias por la comisión de los anotados delitos no caducan, en sede contencioso administrativa, se deriva de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Órdenes Guerra vs. Chile, en la cual se indicó:

*“i) las acciones con las que las víctimas de crímenes atroces o graves violaciones de derechos humanos pretenden la reparación de los daños imputables al Estado protegen sus derechos imprescriptibles a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; ii) a esas acciones, **aún cuando no estén aparejadas a un proceso penal, no se les puede aplicar la prescripción o la caducidad**; iii) la aplicación de la prescripción o la caducidad a las acciones de reparación administrativa impide que las víctimas de los hechos cometidos en el marco de un conflicto accedan materialmente a la justicia para hacer efectivos sus derechos fundamentales e imprescriptibles y iv) la práctica judicial de declarar la caducidad de las acciones de reparación para estos casos genera*

la responsabilidad del Estado por la violación del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” Negrilla añadida

173. Como se expone a lo largo de esta sentencia, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han abordado el alcance de la decisión que tomó la Corte IDH en el caso *Órdenes Guerra vs. Chile*, en el ordenamiento jurídico colombiano. Esto con el fin de armonizar la jurisprudencia del Tribunal de San José con las reglas que el legislador colombiano fijó en materia de caducidad. Al hacerlo, ambas corporaciones ponderaron los principios de seguridad jurídica y de no indefinición en el tiempo de las controversias jurisdiccionales, con los derechos de las víctimas de esos delitos al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la reparación integral. Esto, sin el ánimo de desconocer la competencia que tiene la Corte IDH, como intérprete autorizado de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

174. Lo cierto es que, como pasa a exponerse, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han determinado que, para demandar la reparación por parte del Estado de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, sí opera la caducidad, con fundamento en el literal i) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011. Esto, de acuerdo con unas reglas jurisprudenciales específicas que, en algunos casos, han sido distintas. Por esta razón, a continuación, se realizará un recuento jurisprudencial sobre el tema y, posteriormente a ese acápite, se consagrará una regla unificada para la contabilización del término de caducidad para delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, lo cual incluye el desplazamiento forzado.

175. En conclusión, la Ley 472 de 1998 establecía un término de caducidad de dos años para la acción de grupo, contados a partir del momento en el que ocurrió el hecho dañoso o cesó la acción vulnerante. Sin embargo, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 eliminó ese segundo supuesto de la cesación de la acción vulnerante al que se refería la Ley 472. Por otra parte, las reglas sobre el conteo de caducidad deben leerse de la mano con las disposiciones de las Leyes 1437 de 2011 y 1564 de 2012 que se refieren a la aplicación de las reglas procesales en el tiempo y para aquellos trámites judiciales que ya estaban en curso, para el momento en que entró en vigencia una nueva normatividad procesal.

176. Por último, la Ley 1437 de 2011 no estableció un término de caducidad particular –en materia contencioso administrativa– para las pretensiones indemnizatorias que tengan origen en la comisión de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio. Así, la jurisprudencia se ha encargado de abordar esta temática, a partir de distintas consideraciones, como se explica en el siguiente acápite. Esa jurisprudencia ha tenido en cuenta lo dicho por la Corte IDH en el caso *Órdenes Guerra vs. Chile*, en el cual se señaló que la imprescriptibilidad en materia penal de los anotados delitos debe extenderse a las demandas dirigidas a obtener una reparación económica por su comisión.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia

177. Antes de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la jurisprudencia de esa Corporación no tenía un criterio uniforme sobre cómo operaba la caducidad para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado, con el fin de lograr el reconocimiento y pago de una indemnización, por la comisión de un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio.

178. *El alcance del artículo 47 de la Ley 472 de 1998.* En un principio, en relación con la acción de grupo, esa Corporación asumió una postura que acogía lo consagrado en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998. Como se vio en precedencia, bajo esa disposición, la acción de grupo caduca transcurridos dos años después del momento en el que ocurrió el daño o cesó la acción vulnerante. Sobre el daño en sí, esa autoridad judicial determinó que este podía ser inmediato o de tracto sucesivo, circunstancia que incide directamente en el cálculo de la caducidad de la acción.^[134] Al respecto, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo expuso lo siguiente:

“[e]l término de caducidad debe limitarse al daño mismo y no a los efectos o perjuicios que pueden generarse del mismo. El término debe contabilizarse desde el momento en que éste se produce, o desde el momento en que se tiene noticia del mismo, en el evento que estas dos circunstancias no coincidan. En el caso que el daño sea continuado debe contarse desde el momento en que se deja de producir, a menos que se tenga conocimiento del mismo con posterioridad, caso en el cual se cuenta desde ese momento.”^[135]

179. Por otra parte, esa misma Corporación estableció que la hipótesis de cesación de la acción vulnerante seguía una lógica parecida a la de las acciones resarcitorias ordinarias. Esa hipótesis se enfoca en la conducta que genera el daño (como acción vulnerante) y no en el momento en el que este ocurre. Ese supuesto podía ocurrir a partir de operaciones u omisiones administrativas.^[136] De lo anterior, explicó que:

“[a]quí como en la anterior hipótesis, se debe centrar la atención en ella, de manera independiente al contenido de la otra; es decir, atender la acción vulnerante y la cesación de esta, de manera autónoma a la constatación del daño. Se debe sin embargo advertir, que el daño en lo atinente a la acción vulnerante que lo produce, no puede concebirse como una simple posibilidad o expectativa; éste debe existir, de modo que su ocurrencia, constituye presupuesto del análisis de la acción vulnerante.”^[137]

180. Esa alta corte también advirtió que el conteo del término de caducidad, en la hipótesis de cesación de la acción vulnerante, se sustenta en la naturaleza plural de los demandantes de una acción de grupo. El Consejo de Estado, dada la complejidad en la conformación del grupo, donde todos sus miembros deben compartir una condición uniforme respecto a la causa común que generó el daño, afirmó que resulta difícil o prácticamente imposible constituir un grupo desde la fecha en que ocurrió el daño en sí.^[138]

181. Así, la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo determinó que las dos hipótesis de caducidad establecidas en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 no son simultáneas o subsidiarias. En el contexto de las acciones de grupo, el término de caducidad se cuenta desde la constatación del daño, siempre que la determinación del grupo sea cierta. No obstante, si la composición del grupo es incierta, a pesar de que el daño se verifique en algunos de sus posibles miembros, el término de caducidad debería comenzar a contabilizarse desde la cesación de la acción vulnerante.

182. *Las distintas posturas en el Consejo de Estado, respecto de la caducidad de las demandas referentes a la reparación de graves violaciones de derechos humanos.* Tal y como lo reseña la Sentencia [SU-167](#) de 2023, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado desarrollaron posiciones distintas –en ocasiones encontradas– respecto de la aplicación o no de un término de caducidad para las demandas de tipo indemnizatorio derivadas de graves violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado. Esto, antes de que la Sala Plena de esa Sección profiriera la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

183. Por un lado, las Subsecciones B^[139] y C^[140] de la Sección Tercera asumieron la siguiente postura: para las demandas en contra del Estado fundadas en delitos de lesa humanidad no aplica la figura de la caducidad, pues la imprescriptibilidad de esos delitos (en materia penal) implica que la presentación de la demanda de reparación puede hacerse en cualquier tiempo. Así, la imprescriptibilidad de esos actos en lo penal se extiende a las demandas de tipo indemnizatorio, ya que su propósito es reparar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, así como respetar los instrumentos internacionales aplicables sobre la materia en Colombia.

184. Por otro lado, la Subsección A^[141] de la Sección Tercera sostuvo que para ese mismo tipo de demandas sí aplican las reglas de caducidad fijadas por el legislador. Así, el término de

caducidad se computa a partir del día posterior a la fecha en la que ocurría el hecho dañoso, sin importar que la demanda busque reparar un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o una grave violación de derechos humanos. La Sentencia [SU-167](#) de 2023 describió esta postura en los siguientes términos:

“De acuerdo con esta tesis, la caducidad y la prescripción son dos figuras diferentes que no pueden confundirse, pues: (i) mientras la primera es de carácter procesal, la segunda tiene naturaleza sustancial; (ii) la caducidad siempre es exigible y opera de pleno derecho, en tanto la prescripción debe ser alegada y se puede renunciar a ella; y (iii) ‘el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad.’

“Pese a lo expuesto, cabe precisar que en algunas decisiones la Subsección A de la Sección Tercera también aceptó la inaplicación de la caducidad en relación con demandas de reparación frente a esta clase de daños, pero supeditó esa circunstancia a la existencia de elementos de juicio que permitieran inferir desde el inicio la ocurrencia del delito de lesa humanidad.”^[142]

185. La Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Dada la diferencia de criterios al interior de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la Sala Plena de esa Sección decidió asumir una postura única, lo cual se materializó en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.^[143] En esa providencia, la Sección Tercera estudió un recurso de apelación interpuesto en contra de la Sentencia del 10 de julio de 2017, por medio de la cual el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal accedió parcialmente a las pretensiones de una demanda de reparación directa. La sentencia de unificación se profirió pues el Tribunal Administrativo de Casanare, como autoridad jerárquica de segunda instancia, le solicitó al Consejo de Estado que avocara conocimiento sobre el asunto, con el fin de que emitiera una sentencia de unificación, en relación con la caducidad de las pretensiones de reparación directa respecto de delitos de lesa humanidad.

186. En cuanto a los hechos de ese caso, el 23 de mayo de 2014, 12 personas (en nombre propio y en representación de sus hijos) presentaron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa y Ejército Nacional –, con el fin de que se les indemnizara por los perjuicios causados a raíz de la tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial del señor Clodomiro Coba León, ocurrida el 5 de abril de 2007. La demanda se presentó el 23 de mayo de 2014, más de 7 años después de que hubieran sucedido los hechos aludidos.

187. Para determinar si sobre esa demanda había operado la caducidad, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado estableció la siguiente regla de unificación en el acápite resolutivo de su sentencia:

“PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.”^[144]

188. Como fundamento para la regla de unificación sobre la caducidad que estableció en su Sentencia del 29 de enero de 2020 y que se citó en precedencia, la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo estimó lo siguiente: (i) de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, la imprescriptibilidad

penal para los delitos de lesa humanidad no es absoluta, generalizada, ni abstracta, pues es necesario para ese fin que el implicado no haya sido vinculado al trámite penal por desconocimiento de su identidad, caso en el cual es razonable que, sin consideración al tiempo, el Estado pueda iniciar la investigación respectiva. Así, la imprescriptibilidad penal opera cuando no hay sujetos individualizados y hasta que se les identifique y vincule a ella. Lo anterior, pues no resulta razonable que la determinación de la responsabilidad de las personas que han sido identificadas y vinculadas quede indefinida en el tiempo, dada la posibilidad de privarlas de la libertad y de otras consecuencias, lo cual no puede depender de la inoperancia de los órganos de investigación y juzgamiento del Estado.

189. (ii) En línea con lo anterior, la Sección Tercera estimó que “(...) *las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso y en virtud de lo cual el término de caducidad sí debe exigirse en estos eventos, pero a partir de que se advierta que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado tuvo alguna injerencia en la controversia y era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.*”^[145] (Énfasis original)

190. (iii) Respecto de la aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano de la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile,^[146] la Sala Plena de la Sección Tercera advirtió que dicha decisión partió de la aceptación de responsabilidad que hizo Chile respecto de los hechos de ese caso, al tiempo que no se confrontaron las normas internas con la Convención IDH. Adicionalmente, estimó que el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos diferentes al colombiano, pues no establece la posibilidad de contar el plazo de caducidad, a partir del momento en el que se conoce de la participación del Estado (lo cual sí está presente en la normatividad nacional), supuesto que, en la práctica, tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad penal, pero en materia contencioso administrativa. Asimismo, indicó que esa sentencia no contenía una interpretación del artículo 25 de la anotada convención (alusivo al derecho de acceso a la administración de justicia). Con todo, la aludida sentencia de la Corte IDH no es precedente para Colombia. En efecto, no interpretó la Convención IDH, a la luz del contenido material de las normas aplicables a la caducidad en el contexto colombiano.

191. (iv) El término de caducidad de una demanda de reparación directa no es exigible en los eventos en los que se afecten de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Esto, para cuando se configuran circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción lo que impide agotar las actuaciones necesarias para presentar la demanda respectiva (como por ejemplo designar un apoderado).

192. De acuerdo con el texto de la sentencia de unificación en comento, esos obstáculos corresponden a “(...) *supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita materialmente acudir a esta jurisdicción, pues lo referente a la imposibilidad de conocer la relación del Estado con el hecho dañoso no da lugar a la inaplicación de las reglas de caducidad, sino al cómputo a partir del momento en el que, dado el conocimiento de los hechos, surge el interés para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, como se explicó en el acápite precedente.*”^[147] (Énfasis original)

193. En suma, la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado concluyó que el juez de esa jurisdicción debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación, cuando advierte que la no comparecencia a la administración de justicia está justificada en razones materiales. Esto pues el paso del tiempo no puede correr contra quien, por esas razones materiales, no goza de un acceso efectivo a la administración de justicia. Así, el plazo para demandar no se computa mientras permanezcan esas razones, por lo que solo empieza a correr el término de ley una vez se superen.

194. En aplicación de la regla sobre el conteo de caducidad antes aludida, y a partir de las consideraciones reseñadas, la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 revocó la Sentencia del 10 de julio de 2017 proferida por el Juzgado Segundo del Circuito de Yopal y, en su

lugar, declaró probaba la excepción de caducidad de la pretensión de reparación directa. Esta determinación se fundó en que: (i) no se advirtió que los demandantes hubieran enfrentado una circunstancia que les hubiera impedido materialmente presentar oportunamente su demanda de reparación directa, y (ii) de acuerdo con lo probado en el curso del proceso, los demandantes conocieron el momento exacto (5 de abril de 2007) en el que ocurrió el daño, así como que supieron desde ese instante de la participación del Estado en ello. Por ende, el término de caducidad establecido en el Código Contencioso Administrativo vigente para ese momento no podía inaplicarse.

195. Ahora bien, la Sala Plena destaca que las distintas Subsecciones de la Sección de la Tercera del Consejo de Estado han aplicado mayoritariamente ^[148] las reglas de caducidad definidas en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Lo han hecho, incluso, en casos donde lo que se debate es una indemnización a cargo del Estado por desplazamiento forzado. Por ejemplo, en el Auto del 30 de marzo de 2020 de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado se consideró lo siguiente:

“De igual forma, la decisión de unificación en mención indicó que solamente era procedente un conteo distinto de caducidad en asuntos relacionados con el delito de desaparición forzada –por tener reglas especiales–, y en aquellos eventos en los que se encontrara demostrada la imposibilidad material de los afectados de acceder a la administración de justicia, evento este último en el que se precisó que solamente podrían ser apreciados para el efecto supuestos objetivos (secuestro, enfermedades o cualquier otra circunstancia que diera cuenta sobre la imposibilidad de acceder a la administración de justicia).

“Así las cosas, comoquiera que la sentencia de unificación estableció que en asuntos relacionados con crímenes de lesa humanidad sí resultan aplicables las reglas de caducidad previstas para el medio de control de reparación directa, no se abordará nuevamente ese debate, ya que el mismo fue evacuado por la Sala Plena de la Sección Tercera en sentencia del 29 de enero de 2020 (...)

“En el sub iudice, los demandantes formularon demanda de reparación directa por el supuesto desplazamiento forzado al que fueron sometidos luego del asesinato de 9 personas perpetrado el 8 de febrero de 2003 en la vereda Corocito del municipio de Tame – Arauca, suceso que según la demanda fue perpetrado por miembros de las AUC - Bloque Vencedores de Arauca en asocio con agentes del Estado colombiano.

“Sobre el particular, la Sala advierte que, si bien en el escrito de la demanda no se expresa una fecha cierta de la ocurrencia del desplazamiento forzado, de los hechos narrados en la misma se desprende que este tuvo lugar inmediatamente después del asesinato de las 9 persona el 8 de febrero de 2003. No obstante lo anterior, en certificación emitida por el representante legal de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Cravo Charo del municipio de Tame – Arauca el 12 de junio de 2018, se expresó que los aquí demandantes solamente abandonaron el sector que habitaban el 20 de mayo de 2004 (fol. 18, c.1.) (...)

“Al respecto, la Sala considera que el desplazamiento forzado al que fue sometido el grupo actor pudo ser percibido desde el momento en el que se generó, esto debido a que fueron las víctimas directas de esa situación y a que fue el actuar ilegal de los miembros de las AUC – Bloque Vencedores de Arauca en asocio con agentes del Estado colombiano, el que presuntamente provocó su traslado.

“Así las cosas, bajo las particularidades del caso concreto, puede concluirse que los demandantes tuvieron conocimiento del daño alegado (desplazamiento forzado) desde el momento en que se causó, esto es, a partir del 20 de mayo de 2004 cuando abandonaron de manera efectiva su lugar

de residencia, habitación y/o domicilio, por lo que, en principio, la demanda debió ser formulada dentro de los dos años siguientes a esa fecha;^[149] no obstante, la Sala analizará si existen pruebas que refieran o sustenten alguna imposibilidad material de los demandantes para acceder a la administración de justicia o, de ser el caso, si es procedente aplicar algún tratamiento excepcional en materia de caducidad.

“En relación con lo anterior, se observa que en el presente asunto los demandantes expresaron que desde el momento de ocurrencia de los hechos se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que, por tal motivo, estaban facultados para formular la demanda de reparación directa en cualquier tiempo.

“Sobre el particular, considera la Sala que, en efecto, el desplazamiento forzado acarrea diversas consecuencias negativas respecto de las personas que lo padecen y que, en términos generales, estas guardan relación con la imposibilidad de ejercer diversos derechos como los de propiedad y libre locomoción, entre otros.

“A pesar de lo anterior, no estima la Sala que el simple hecho de encontrarse una persona desplazada de su lugar de domicilio, residencia u habitación constituya por sí solo un justificante válido para encontrar configurada la imposibilidad material de acceder a la administración de justicia, pues, a diferencia de otros derechos que únicamente pueden ser ejercidos o disfrutados en sitios específicos –propiedad, usufructo, entre otros-, la justicia opera a nivel nacional^[150] y, por ende, es un derecho al que se puede acceder aun en situaciones irregulares como la de desplazamiento forzado.

“Además, resulta pertinente mencionar que ante una situación de desplazamiento forzado las personas perjudicadas podían acceder a la administración de justicia en un lugar distinto al de la ocurrencia de los hechos, esto bajo la aplicación de la regla general de competencia territorial prevista en artículo 134D del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) –vigente para la época de los hechos-, según la cual era posible presentar la demanda de responsabilidad en el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o en el domicilio del particular demandado, de ahí que tampoco se encuentre razonable considerar que la simple situación de desplazamiento justifica la imposibilidad de acceso a la administración de justicia.”^[151]

196. En contraste, hay otras providencias del Consejo de Estado posteriores a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 en las que, para casos de desplazamiento forzado, esa Corporación ha establecido que tal circunstancia corresponde a un hecho que se extiende en el tiempo, por lo que el término de caducidad debe contarse a partir de la cesación del desplazamiento, entendida como la posibilidad de que quien lo padeció pueda regresar al lugar del cual tuvo que migrar forzosamente o cuando logra arraigo en el nuevo lugar en el que se asentó.

197. Por ejemplo, en Auto del 31 de julio de 2020, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“(…) lo determinante para contar la caducidad de la reparación directa es la ocurrencia del suceso causante del daño y la posibilidad de los afectados de conocerlo, premisas que pueden inaplicarse cuando se adviertan circunstancias materiales que hubiesen impedido el ejercicio del derecho de acción, para lo cual se debe recurrir a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Carta Política. En materia de desplazamiento forzado, por tratarse de una conducta continuada, la ocurrencia del hecho dañoso se extiende hasta que esta se detiene y, por ende, ‘el término para presentar la demanda empieza a correr desde la cesación de los efectos vulnerantes’, es decir, ‘cuando (...) están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al

lugar de origen o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal - lo que pase primero.^[152]

198. En un sentido semejante, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló lo siguiente en su Sentencia del 26 de marzo de 2021: *“...respecto de la pretensión formulada por el desplazamiento forzado, deberá tenerse en cuenta el carácter continuado del daño que se alega, de manera que, al comprobarse que tal condición no ha cesado para la fecha en que se presentó la demanda, en virtud del retorno al lugar de origen o el arraigo por cuenta de su reubicación, el ejercicio de la acción fue oportuno.*^[153]

199. Recientemente, en providencia del 5 de diciembre de 2023, la misma Subsección B de la Sección Tercera planteó una consideración similar:

“Mediante Sentencia de 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera unificó su jurisprudencia respecto de la caducidad ‘de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado’. Como regla general, dispuso que el término aplicable sería el legal, salvo que se acreditaran ‘situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción’.

“El desplazamiento forzado es un daño continuado cuyo término de caducidad inicia una vez se producen las condiciones de seguridad para el retorno de las víctimas al lugar de origen o el arraigo definitivo de las víctimas en otro lugar.”^[154]

200. En línea con lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado también ha atemperado la aplicación de la regla de caducidad establecida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, para aquellas pretensiones indemnizatorias por responsabilidad del Estado, cuando se está ante un delito de desplazamiento forzado. Puntualmente, esa Sección ha señalado:

“(…) aun después de proferida la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, la Sección Tercera de esta corporación ha continuado aplicando el criterio referido a que, en casos de desplazamiento, el término de caducidad solo puede computarse a partir de la cesación del daño, es decir, cuando la persona aparezca, sea liberada o cuando estén dadas las condiciones de seguridad para retornar al lugar de origen: (...) Y es que dicho asunto no podría ser tratado de manera distinta, teniendo en cuenta que una persona sometida a una situación de desplazamiento forzado, sea por razones de orden público o, como en este caso, como consecuencia de la amenaza derivada de la construcción del Proyecto Hidroituango y de las variaciones en el caudal del Río Cauca, se encuentra en una condición de extrema vulnerabilidad, por lo que no resultaría constitucionalmente admisible exigirle, además de los esfuerzos que debe hacer por estabilizarse, acudir a la administración de justicia, bajo una interpretación restrictiva de la norma.”^[155]

201. En resumen, la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado estableció en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 que a las demandas indemnizatorias originadas en delitos de lesa humanidad les aplica el término de caducidad establecido por el legislador. Sin embargo, ese plazo se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. Aunado a lo anterior, el término de caducidad no se aplica cuando se observen condiciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio oportuno del derecho de acción, por lo que ese término sólo empieza a correr una vez se hayan superado tales condiciones.

202. En general, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha sido consistente en la aplicación de la regla sobre el conteo de la caducidad definida en la mencionada Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, incluso para casos de desplazamiento forzado. Sin embargo, algunas providencias del Consejo de Estado han determinado que la caducidad solamente puede contarse a partir del momento en el que cesa el desplazamiento, lo cual ocurre cuando la persona

que lo padeció puede retornar al lugar del cual tuvo que migrar forzosamente o cuando logra arraigo en el nuevo sitio en el que se asentó.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia

203. A continuación, la Sala Plena realiza un recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de la aplicación de las reglas de caducidad en aquellos procesos en los que se persigue el reconocimiento y pago de un daño atribuible al Estado, por su participación en un crimen de lesa humanidad. Se hace énfasis en las decisiones de la Sala Plena y de las distintas Salas de Revisión, posteriores a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

204. A modo introductorio, esta Corte ha determinado que la caducidad es una institución jurídico procesal referida a la extensión del derecho a la acción judicial. La caducidad ocurre conforme a los criterios definidos por el legislador, a partir del transcurso del tiempo, o de la inactividad de un sujeto al no ejercer su derecho de acción oportunamente. Tiene como objetivo imponer límites temporales para la presentación de demandas judiciales, lo cual contribuye a la certeza jurídica y a la eficacia del sistema judicial, al evitar que se mantengan indefinidamente las posibilidades de un litigio.^[156] Así, esta Corporación ha señalado que la caducidad es la extinción del derecho a la acción judicial. En suma, la caducidad establece el límite temporal en el cual un ciudadano puede reclamar ciertos derechos, en sede judicial.^[157]

205. En la Sentencia C-215 de 1999, esta Corporación consideró que la regla de caducidad para las acciones de grupo, consagrada en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, es acorde con la Constitución, pues fijaba un lapso razonable y proporcionado para iniciar una acción judicial de naturaleza colectiva. Lo anterior, bajo la premisa de que esa acción busca la reparación de un daño infligido a los derechos subjetivos de un conjunto de personas. La existencia de un término de caducidad, en contraposición a lo que ocurre con las acciones populares, se deriva también del hecho que la indemnización de un daño colectivo también puede reclamarse individualmente.^[158]

206. Para esta Corte, la existencia de un término de caducidad en las acciones de grupo se alinea con principios fundamentales como la seguridad jurídica, el interés general y la eficiente administración de justicia. La imposición de un límite temporal razonable es una herramienta que equilibra la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, con la importancia de resolver las controversias de manera oportuna y eficaz, “...y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la [justicia].”^[159]

207. A su turno, la **Sentencia SU-254 de 2013**, abordó un acumulado de tutelas, cuya parte accionada fue la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En general, los accionantes consideraron que esa entidad había vulnerado su derecho fundamental a la reparación integral y, como parte de este, a una indemnización pronta, adecuada y efectiva de los daños padecidos por el desplazamiento forzado. Los actores reclamaban una indemnización, más allá de la ayuda humanitaria que ya se les había brindado. En la mayoría de las decisiones de tutela de instancia, los jueces respectivos ampararon el derecho fundamental referido y ordenaron a la parte accionada a pagar los perjuicios derivados del desplazamiento forzado. En la providencia anotada, esta Corte protegió el derecho invocado y estableció que la reparación administrativa es complementaria respecto de la reparación judicial que pueden obtener las víctimas del desplazamiento forzado.

208. Sobre la aplicación de la caducidad para aquellas demandas dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado por el desplazamiento forzado, la Sentencia SU-254 de 2013 estableció la siguiente regla:

“(xi) Los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros

de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013.”

209. Posteriormente, la **Sentencia SU-312 de 2020** estudió una tutela presentada en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia. La allí accionante consideró que ese tribunal había vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al confirmar la decisión del juzgado inferior de la causa según la cual, para su demanda de reparación directa, había operado la caducidad. Ocurre que la actora presentó una demanda de reparación directa el 20 de abril de 2016, con el fin de obtener una indemnización por los daños causados con ocasión del homicidio de su padre (ocurrido el 22 de abril de 2006) atribuido presuntamente a miembros de la Brigada Móvil No. 11 del Ejército Nacional.

210. La actora partió de los siguientes supuestos: (i) el medio de control presentado no estaba sometido al término de caducidad fijado por el legislador, puesto que el hecho dañoso imputable al Estado se origina en un delito de lesa humanidad y, por consiguiente, la imprescriptibilidad penal que se predica de esos delitos se extiende a la acción contencioso administrativa, y (ii) la responsabilidad de los miembros del Ejército por el homicidio de su padre fue constatada en un proceso contencioso administrativo previo, en el cual el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Medellín, en Sentencia del 19 de diciembre de 2009, y el Tribunal Administrativo de Antioquia, en providencia del 18 de enero de 2011, ordenaron la reparación patrimonial de 19 familiares de su papá.

211. Para resolver este caso, la Sala Plena de esta Corte fijó la siguiente regla de unificación: el plazo de caducidad de dos años consagrado en el CPACA para obtener una reparación por un delito de lesa humanidad atribuible al Estado no se cuenta, necesariamente, a partir del momento en el que ocurrió el daño, sino a partir de la fecha en que el afectado: (i) conoció que ese daño era atribuible al Estado, (ii) se encuentre en capacidad material de imputarle el daño en sede judicial, y (iii) la procedencia de la demanda que busca reparar ese daño debe analizarse caso a caso, considerando las particularidades del demandante. Según la Sentencia SU-312 de 2020, la imprescriptibilidad en materia penal no se extiende al ámbito indemnizatorio en sede contencioso administrativa.

212. Respecto de la aplicación de la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile, la Sentencia SU-312 de 2020 consideró lo siguiente:

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

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

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

la seguridad jurídica, a través de la extensión de la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a ciertas conductas criminales a las demandas de reparación en contra del Estado (...)

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

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

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

213. Aunado a lo anterior, la Sentencia SU-312 de 2020 estimó que la Sentencia de la Corte IDH del caso Órdenes Guerra contra Chile no abordó directamente el tema del término de caducidad en el contexto de la reparación directa por delitos de lesa humanidad. Consideró que esa providencia se centró en el ordenamiento jurídico chileno, donde no existe una acción de reparación que permita contar el término de caducidad, desde el momento en que se conoce la participación del Estado, como sí ocurre en el ordenamiento colombiano.^[160]

214. Para esta Corporación, aunque la Corte IDH no se pronunció específicamente sobre el término de caducidad en el contexto de la reparación directa, la aplicación del término de caducidad frente a los delitos de lesa humanidad es consistente con los principios interpretativos que se pueden extraer de la jurisprudencia interamericana. La finalidad de esta decisión no era proteger la negligencia del interesado en obtener una indemnización, sino garantizar la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia.^[161]

215. En ese sentido, esta Corte admitió la pertinencia jurídica de tener en cuenta los criterios internacionales de derechos humanos en la interpretación y aplicación del derecho interno. Así, la Corte Constitucional consideró que los principios generales derivados de la jurisprudencia interamericana son relevantes para guiar la interpretación y aplicación de los estándares constitucionales en casos de reparación por violaciones graves a los derechos humanos.^[162] Sin embargo, ello no implica la aplicación automática o instantánea de la imprescriptibilidad en materia reparatoria a la que hizo alusión la Corte IDH en su Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile.

216. A partir de todo lo anterior, Sala Plena resolvió en la Sentencia SU-312 de 2020 confirmar los fallos de tutela de instancia mediante los cuales el Consejo de Estado había negado el amparo solicitado.^[163] Para soportar esta determinación, la Sala estableció: en primer lugar, que no se había configurado el defecto por desconocimiento del precedente pues, para el momento en el que se profirió la providencia cuestionada del Tribunal Administrativo de Antioquia (28 de febrero de 2018), no había una posición jurisprudencial uniforme en el Consejo de Estado y en la Corte

Constitucional respecto de la aplicación de caducidad por delitos de lesa humanidad. En esa medida, ese tribunal tenía la autonomía para acoger el criterio interpretativo que considerara más apropiado para resolver el caso bajo estudio.

217. La Sala Plena observó en la Sentencia SU-312 de 2020 que una situación similar ocurría dentro de esta Corte, toda vez que, en la Sentencia T-490 de 2014, la Sala Segunda de Revisión respaldó la posición de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual sí aplicaba la caducidad para las demandas contra el Estado en las que se persiguiera una reparación por un delito de lesa humanidad. Empero, en la Sentencia T-352 de 2016, la Sala Cuarta de Revisión acogió la tesis de las Subsecciones B y C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual, para las demandas fundadas en un delito de lesa humanidad, no aplica la figura de la caducidad.

218. Cabe referirse a las decisiones de esta Corte que son posteriores a la Sentencia SU-312 de 2020, para evidenciar la manera en la que la Corporación ha abordado el tema de la caducidad, luego de esa providencia.

219. En la **Sentencia T-044 de 2022**, la Sala Quinta de Revisión de esta Corte estudió una tutela formulada en contra del Tribunal Administrativo de Casanare. Los actores estimaron que esa autoridad judicial había vulnerado sus derechos a la igualdad, al debido proceso, a la integridad personal, a la reparación integral y de acceso a la administración de justicia. Esto por la decisión de ese tribunal de declarar la caducidad del medio de control de reparación directa de dos familiares de los actores, quienes fueron asesinados por el Ejército Nacional el 16 de abril de 2007 en el Municipio de Hato de Corozal en Casanare. La demanda fue presentada el 14 de junio de 2014.

220. Esa providencia reiteró la regla de unificación sobre el conteo de la caducidad contenida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado. Asimismo, la Sentencia **T-044** de 2022 complementó la regla fijada por la anotada sentencia, al definir que el juez de la causa debe readecuar su proceso de manera tal que se le permita al demandante exponer las razones por las que no acudió a la justicia dentro del término legal establecido. Esto, en aplicación de la regla consagrada en la Sentencia SU-406 de 2016 según la cual, pese a que un cambio de jurisprudencia tiene efectos generales y automáticos, el juez respectivo debe valorar las particularidades de cada caso con el fin de determinar si la vinculatoriedad automática del precedente unificado pone en riesgo las garantías procesales de las partes.

221. La Sentencia **T-044** de 2022 acogió la regla fijada en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado. También indicó que las sentencias de esa Corporación que se mencionaban en la tutela y que hacían referencia a la imprescriptibilidad de las demandas de reparación directa, eran todas anteriores a la fecha en la que se profirió la ya mencionada Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

222. Asimismo, como se indicó en precedencia, la Sentencia **T-044** de 2022 precisó que las decisiones de unificación en las que se cambia el precedente (según la Sentencia SU-406 de 2016) tienen efectos retrospectivos y aplicación general e inmediata. No obstante, el cambio de precedente les impone a los jueces el deber de valorar las circunstancias particulares de cada caso en el que se aplicará la nueva jurisprudencia. Sobre todo, cuando ello conlleva nuevas cargas procesales, argumentativas o probatorias, *“así como también cuando esta tiene incidencia directa en los términos procesales, notificaciones que se están surtiendo o términos que ya habrían empezado a correr.”*^[164]

223. Por ende, la Sentencia **T-044** de 2022 concluyó que el tribunal accionado sí había incurrido en desconocimiento del precedente, pues no este no advirtió la necesidad de valorar los efectos que tenía para el proceso de reparación directa la aplicación de las reglas unificadas sobre el conteo de la caducidad definidas por el Consejo de Estado el 29 de enero de 2020.

224. Así, la Sentencia **T-044** de 2022, a partir del desconocimiento del precedente descrito en el párrafo anterior, concluyó que también se configuró un defecto procedimental absoluto en ese caso. Esta Corte determinó que la parte accionada pretermitió la fase de alegatos en la cual los accionantes habrían tenido la oportunidad de referirse a las reglas de caducidad establecidas por la mencionada Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Cabe destacar que la etapa de

alegatos sí se surtió, solo que estos fueron presentados por las partes de la acción de grupo antes de que se proferiera la aludida sentencia de unificación. Así, la Sala Quinta de Revisión reprochó que no se hubiese reabierto esa fase de alegatos, con el fin de que la parte demandante hubiere podido referirse o expresar sus argumentos, respecto de la aplicación de la regla sobre el conteo de la caducidad establecida en el aludido fallo de unificación. A partir de lo anterior, la Sentencia [T-044](#) de 2022 confirmó la sentencia de tutela de segunda instancia que amparó los derechos fundamentales invocados por los accionantes. ^[165]_____

225. A su turno, la **Sentencia T-210 de 2022**, abordó una tutela presentada contra el Tribunal Administrativo de Casanare que confirmó una decisión de primera instancia que declaró la caducidad de una demanda de reparación directa. Se trata de una ejecución extrajudicial, ocurrida el 20 de septiembre de 2006, en la cual la demanda de reparación fue presentada más de 11 años después por las víctimas (el 17 de diciembre de 2017).

226. En esa providencia, la Sala Quinta de Revisión reiteró la regla jurisprudencial establecida en la Sentencia SU-312 de 2020 y en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado, sobre el conteo de la caducidad. Recordó que esos precedentes son vinculantes y obligatorios para las autoridades judiciales, aunque, excepcionalmente, estas pueden apartarse cuando cumplen con la carga argumentativa suficiente. Así, ante la aplicación del precedente contenido en esas providencias, las autoridades judiciales deben establecerlo si la parte demandante: (i) fijó su postura o expresó su criterio a propósito de la aplicación de la regla sobre caducidad fijada en esas decisiones, y (ii) expuso las razones por las cuales, bajo la aplicación de la regla sobre el conteo de la caducidad definida en los fallos anotados, no se presentó la acción o medio de control de reparación, dentro del término consagrado en la ley.

227. A partir de lo anterior, la Sentencia T-210 de 2022 revocó la decisión de tutela de segunda instancia que amparó los derechos fundamentales de los accionantes y, en su lugar, confirmó el fallo de primera instancia que negó la protección solicitada. Esa providencia estimó que no se habían configurado los defectos alegados en la tutela, como se expone a continuación. En primer lugar, no se configuró un defecto sustantivo, por cuanto el tribunal accionado aplicó de manera adecuada el término de caducidad establecido en el artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011 (2 años), el cual también rige al medio de control de reparación directa presentado para obtener una indemnización de parte del Estado, por crímenes de lesa humanidad, de guerra o genocidio, de acuerdo con la Sentencia SU-312 de 2020.

228. En segundo lugar, no se materializó un defecto por desconocimiento del precedente, por cuanto la demanda de reparación directa fue presentada el 17 de diciembre de 2017 y para ese momento no había jurisprudencia unificada respecto de la aplicación o no de un término de caducidad para las acciones indemnizatorias motivadas en un delito de lesa humanidad atribuible al Estado. Aunado a lo anterior, la parte demandante tuvo la oportunidad de referirse a la regla sobre el conteo de la caducidad fijada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en sus sentencias de unificación del año 2020. Esto pues la sentencia de segunda instancia del proceso contencioso administrativo fue emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 23 de julio de 2020, fecha posterior a la de la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de ese mismo año.

229. En tercer lugar, no se configuró un defecto procedimental absoluto, ya que, como se anotó en precedente, la parte demandante contó con la oportunidad procesal de referirse a la aplicación, en su caso, de la regla sobre el conteo de la caducidad fijada en las decisiones de unificación del año 2020. En cuarto lugar, no hubo defecto fáctico, pues la decisión del tribunal accionado de iniciar el cómputo del término de caducidad, a partir del momento en que la parte demandante tuvo noticia del hecho dañoso y advirtió la posible participación del Estado en él, es respetuosa del precedente fijado en la Sentencia SU-312 de 2020 y en la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020.

230. Tiempo después, la **Sentencia [SU-167](#) de 2023** estudió una tutela presentada contra un fallo de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el cual declaró la caducidad de una demanda de reparación directa, promovida por la accionante y su familia contra la Nación (Ejército Nacional) por la muerte de su hijo en un presunto enfrentamiento con el Ejército ocurrido el 12 de enero de 2007.

231. En esa providencia, la Sala Plena estableció la siguiente regla sobre el conteo de la caducidad para demandas indemnizatorias por delitos de lesa humanidad atribuibles al Estado: (i) el plazo de dos años establecido en la ley no se cuenta desde el momento en el que se produce el daño, sino desde cuando las víctimas conocieron o debieron saber de la participación del Estado y advirtieron que podían atribuirle responsabilidad patrimonial; (ii) la caducidad de una demanda de reparación debe analizarse, por parte del juez respectivo, a partir de las barreras de acceso al derecho a la administración de justicia que se adviertan de cada caso en particular, y (iii) para la aplicación del fallo de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, el juez competente debe readecuar el proceso a su cargo de manera tal que se les brinde a las partes la oportunidad de ajustar sus planteamientos para argumentar por qué no se acudió de manera oportuna a la justicia.

232. Respecto del contenido de la Sentencia [SU-167](#) de 2023 cabe anotar, en primer lugar, que la Sala Plena concluyó la providencia atacada en la tutela no estaba incurso en un defecto por desconocimiento del precedente, por haber inaplicado la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual la acción de reparación directa no tiene término de caducidad, cuando se pretende la indemnización de un delito de lesa humanidad atribuible al Estado. Esto por cuanto no se demostró que ese precedente estuviera vigente para el momento en el que radicó la demanda respectiva (10 de marzo de 2010) o en el instante en el que se profirió el fallo censurado (19 de marzo de 2021). Lo anterior, en razón a que la tutela no expuso cuáles eran las providencias que supuestamente contenían ese precedente. También, según esa sentencia, al revisar la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encontró que, para el momento en el que se presentó la demanda y se profirió el fallo censurado, la jurisprudencia contencioso administrativa apuntaba hacia que sí aplicaba el término de caducidad establecido en la ley, incluso, para demandas de reparación por crímenes de lesa humanidad en los que hubiera participación del Estado

233. En segundo lugar, la Sentencia [SU-167](#) de 2023 estimó que la providencia atacada en la tutela había incurrido en defecto fáctico, por no valorar en su integridad el acervo probatorio, al momento de establecer si en el expediente obraban elementos de juicio que evidenciaran la presencia de situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio oportuno del derecho de acción de los demandantes. La Sala Plena encontró que algunos miembros del Ejército Nacional habían realizado maniobras de ocultamiento sobre los hechos del caso, que apuntaban a restarle credibilidad a lo manifestado en la demanda de reparación directa, respecto de la atribución del daño ocurrido al Estado. En tercer lugar, la Sala Plena concluyó que la providencia atacada había incurrido en defecto procedimental absoluto, pues no se readecuó el proceso en curso para permitirle a las partes que actualizaran sus planteamientos conforme a las reglas sobre el conteo de la caducidad establecidas en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado. Esto por cuanto esa Corporación omitió materialmente la fase de alegatos y esa era la oportunidad procesal en la cual los demandantes habrían podido exponer los obstáculos que impidieron su acceso oportuno a la administración de justicia. ^[166]

234. Por último, en la **Sentencia T-024 de 2024**, la Sala Séptima de Revisión estudió dos expedientes de tutela acumulados. En ambos se trataba de tutelas contra providencias judiciales en las cuales se había declarado la ocurrencia de la caducidad en procesos de reparación directa. Cabe anotar que los medios de control de reparación directa se formularon en ambos casos por responsabilidad del Estado por ejecuciones extrajudiciales y no por desplazamiento forzado. Los actores de ambas tutelas fundaron sus pretensiones en su rechazo a la aplicación de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado, para realizar el conteo de la caducidad.

235. La Sentencia T-024 de 2024, a partir de lo establecido en la Sentencia SU-312 de 2020, respaldó la aplicación de las reglas para el conteo de la caducidad establecidas en la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. La Sentencia T-024 de 2024 indicó que, a partir de lo dicho en las Sentencias [T-044](#) y T-210 de 2022, la mencionada sentencia de unificación del Consejo de Estado tenía efectos retrospectivos, por lo que su aplicación es general e inmediata.

236. Asimismo, la Sentencia T-024 de 2024 destacó que la Sentencia [T-044](#) de 2022 estableció que, aun cuando se ha defendido de forma uniforme la conclusión señalada, esta Corte también ha

establecido que, debido a la variación en el precedente aplicable, los demandantes en los procesos de reparación deben contar con una oportunidad procesal para manifestarse frente al cambio de precedente, para proteger su derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Ello implica garantizar que el demandante tenga una ocasión procesal –una posibilidad material– de referirse a la aplicación de la regla sobre el conteo de la caducidad establecida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado y, sobre todo, de exponer si hubo una situación que le impidió materialmente presentar la demanda de reparación dentro del término señalado para el legislador. Lo anterior implica incluso readecuar el proceso judicial, si se advierte que la Sentencia del 29 de enero de 2020 se profirió cuando la parte demandante ya no contaba con un momento procesal (como lo es, por ejemplo, el alegato de conclusión) para referirse a lo anterior.

237. Finalmente, la Sentencia T-024 de 2024 indicó que no hay lugar a aplicar el *control de convencionalidad* que exigen los accionantes de la tutela, pues ello implicaría asignarle efectos supraconstitucionales a los instrumentos interamericanos y a sus interpretaciones judiciales, situación que, en criterio de la Sala Séptima de Revisión, resulta incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

238. Con base en todo lo anterior, la Sentencia T-024 de 2024 dispuso, para uno de los casos, tutelar los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y, en ese sentido, dejar sin efectos la providencia atacada y ordenarle a la autoridad judicial accionada que readecuara el proceso y les permitiera a los demandantes presentar sus alegatos de conclusión para que se pronuncien, entre otras cosas, sobre la configuración de la caducidad. Esto, en atención a que en ese caso la autoridad jurisdiccional accionada pretermitió la etapa de alegatos de conclusión pues, en aplicación del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el tribunal accionado (como autoridad de segunda instancia) consideró que no era necesario decretar pruebas ni brindar la oportunidad procesal de presentar alegatos, por lo que podía dictar sentencia sin la necesidad de agotar esas etapas. En el segundo caso, la Sala de Revisión confirmó el fallo de tutela de instancia que negó el amparo. Esto pues en ese caso no se había pretermitido la etapa de alegatos de conclusión, los cuales fueron efectivamente presentados por los accionantes el 8 de julio de 2021, es decir, con posterioridad a la fecha en la que se profirió la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 de manera que, en criterio de esa Sala, para ese momento los accionantes debían conocer las reglas de unificación establecidas en esa providencia y, por ende, haber planteado sus argumentos respecto de por qué en su caso no había operado la caducidad.

G. La regla sobre el conteo del término de caducidad: unificación de jurisprudencia para la aplicación del término de caducidad en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, lo cual incluye el desplazamiento forzado

239. A partir del recuento jurisprudencial expuesto, la Sala Plena advierte que la Corte Constitucional ha establecido que sí aplica el término de caducidad fijado en la ley, para las demandas dirigidas a obtener una reparación del Estado por su participación en un crimen de lesa humanidad, de guerra o de genocidio, lo cual incluye el desplazamiento forzado. En el caso particular de la acción o medio de control de grupo se trata del término consagrado en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 y en el artículo 164 de la Ley de 2011 (en principio, el literal h del numeral 2°).

240. En la Sentencia del 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre este asunto. En concreto, estableció que sí les aplica el término de caducidad fijado por el legislador a las demandas cuyo fin es lograr una reparación del Estado por su responsabilidad en un crimen de lesa humanidad, de guerra o de genocidio, lo cual incluye el desplazamiento forzado. Sin embargo, esa Corporación no ha sido consistente en aplicar de manera uniforme el anotado precedente de unificación.

241. En efecto, algunos fallos recientes del máximo tribunal de lo contencioso administrativo han señalado que el conteo de la caducidad para demandas indemnizatorias por desplazamiento forzado no se realiza –estrictamente– conforme a las reglas definidas por la Sala Plena de la Sección Tercera en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Así, según esos fallos, el

término de caducidad en materia de desplazamiento debe calcularse a partir del momento en el que *haya cesado la situación del desplazamiento* o, en otros términos, *la cesación del hecho dañoso*.

242. A este análisis debe sumarse que, en los dos expedientes de tutela objeto de estudio en esta sentencia, los actores adujeron que los derechos fundamentales incoados habían sido vulnerados por la inaplicación de la regla de imprescriptibilidad de las demandas dirigidas a obtener una indemnización por un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio, atribuible al Estado. Los accionantes insistieron en la aplicación de esa regla, a partir de una excepción de inconstitucionalidad y de un control oficioso de convencionalidad que soporta una inaplicación general de cualquier término de caducidad para casos en los que se busca obtener una indemnización del Estado por su participación en los anotados delitos.

243. Específicamente, en el expediente T-9.490.238, la tutela se refirió a la aplicación del bloque de constitucionalidad y de las normas convencionales en las decisiones judiciales que buscan salvaguardar los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, como sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, de manera extensa citaron la Sentencia T-312 de 2016 (reiterada en la Sentencia T-296 de 2018), en la cual la Corte Constitucional, para el caso de una acción de reparación directa, observó que los jueces administrativos deben considerar las normas internacionales relevantes que integran el bloque de constitucionalidad, a la hora de definir la caducidad de acciones o demandas dirigidas a lograr una indemnización por la comisión de un delito de lesa humanidad imputable al Estado.

244. A su turno, la tutela correspondiente al expediente T-9.817.513 indica que Colombia aceptó la “*competencia contenciosa*” de la Corte IDH y la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad. Aunado a lo anterior, según la tutela, esta Corte y el Consejo de Estado han indicado que cuando se abordan violaciones de derechos humanos y casos en los que aplica el Derecho Internacional Humanitario, el juez debe realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico interno de la mano con las disposiciones aplicables del derecho internacional. Esto, con el fin de proferir una decisión ajustada a los postulados de la anotada convención. Asimismo, la tutela advierte que el juez contencioso administrativo debe efectuar oficiosamente un control de convencionalidad, al momento de dirimir una controversia en la que se reclama una indemnización de perjuicios derivada de la comisión de un delito de lesa humanidad.

245. Lo anterior lleva a que sea necesario aplicar lo dispuesto por la Corte IDH en su sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile, en lo alusivo a lo que su juicio corresponde a la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a lograr una indemnización por la comisión de un delito de lesa humanidad, atribuible al Estado. Por ende, de acuerdo con la tutela, las providencias controvertidas vulneran los derechos fundamentales invocados, pues en ellas se prescindió del deber de realizar oficiosamente un control de convencionalidad para determinar el acaecimiento de la caducidad. Esto, pues omitieron aplicar la anotada regla de la Corte IDH, respecto de la imprescriptibilidad de las acciones indemnizatorias dirigidas a resarcir un daño derivado de un delito de lesa humanidad imputable a una autoridad pública.

246. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que no son de recibo los argumentos anteriores. En primer lugar, porque tanto la Sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, como la SU-312 del mismo año de la Corte Constitucional, abordaron en su contenido la aplicación de la referida providencia de la Corte IDH. Así, insistir en la aplicación de una regla de imprescriptibilidad contenida en ese fallo desconoce la cosa juzgada de esas providencias, en la medida en que los fallos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional estudiaron y definieron el alcance de su aplicación en el ordenamiento jurídico nacional. Como se indicó en precedencia, ambas altas cortes coinciden en que sí aplica el régimen de caducidad establecido por el legislador para las demandas de reparación que se formulan para lograr una reparación respecto de los delitos mencionados.

247. En segundo lugar, la Sala Plena comparte los argumentos expresados en la Sentencia SU-312 de 2020, pues esa providencia no estableció una regla inflexible o de aplicación rígida de las reglas de caducidad consagradas por el legislador para la presentación de las demandas dirigidas a obtener una reparación de parte del Estado por la comisión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio. Esa sentencia, y la providencia de unificación del Consejo de Estado

del 29 de enero de 2020, señalaron que el término establecido en la ley debe contarse bajo unas reglas puntuales. Así, aunque la jurisprudencia no haya aceptado la postura de la imprescriptibilidad general, ambas altas cortes ponderaron los principios de seguridad jurídica y de indefinición de una controversia jurisdiccional en el tiempo, con los derechos a la reparación y de acceso a la administración de justicia de las víctimas de los anotados delitos. Para el efecto se establecieron unos criterios específicos en los que el término de caducidad definido por el legislador no se cuenta de manera estricta.

248. La Sala Plena de esta Corporación hace énfasis en la posibilidad de que quienes pretenden acudir a la jurisdicción para obtener una indemnización de parte del Estado por su acción u omisión respecto de tales delitos, tienen la posibilidad de exponer las situaciones que enfrentaron y que, a la postre, les impidieron materialmente acudir a tiempo a la administración de justicia. Esta regla reconoce las dificultades y obstáculos que una víctima de un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio suele encontrar y, en esa medida, tales circunstancias permiten interrumpir el conteo de la caducidad en materia contencioso administrativa.

249. Con todo, esta Sala advierte entonces que los argumentos propuestos por los actores de ambas tutelas no están llamados a prosperar, en lo que respecta a la imprescriptibilidad de sus demandas. Como se mencionó, los accionantes reclaman la aplicación de la imprescriptibilidad definida por la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile de la Corte IDH. Sin embargo, tales argumentos no son de recibo pues la aplicación de esa providencia y su acompasamiento con el ordenamiento jurídico colombiano son aspectos que ya fueron abordados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, las cuales establecieron reglas para el conteo de la caducidad que ponderan lo definido por el legislador respecto de la aplicación de esa figura para las demandas indemnizatorias formuladas ante delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, atribuibles al Estado, con el derecho de las víctimas de esos delitos a lograr una reparación por esos crímenes.

250. De conformidad con lo expuesto previamente, la imprescriptibilidad de la acción penal para los delitos de lesa humanidad, no se extiende a procesos judiciales dirigidos a reclamar una indemnización de parte del Estado. Esto incluye cuando la demanda se origina en el hecho del desplazamiento forzado. Cabe mencionar que la Ley 1448 de 2011 definió mecanismos y una institucionalidad pública cuyo propósito es garantizar el derecho a la reparación integral de quienes padecieron de ese flagelo, como sujetos de especial protección constitucional.

251. A propósito de lo anterior, esta Corte no es ajena a los retos que enfrentan todas las iniciativas dirigidas a que las víctimas del desplazamiento forzado obtengan una indemnización por ese fenómeno. Al respecto, basta referir que, de acuerdo con el Informe sobre el estado de avance de la implementación de la medida de Indemnización Administrativa de la Procuraduría General de la Nación de enero de 2021, tan sólo el 6.87% de las víctimas del desplazamiento forzado han recibido una indemnización administrativa.^[167]

252. Así, todo el contexto anotado hace necesario que la Corte Constitucional establezca una regla de unificación sobre la materia.

253. La Sala Plena parte del siguiente supuesto: recientemente la Sentencia [SU-167](#) de 2023 unificó la regla de aplicación de la caducidad para las demandas de reparación por delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio atribuibles al Estado, con fundamento en el literal i) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011, así:

(i) El plazo de caducidad definido por el legislador en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 aplica para las demandas dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de una indemnización por delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio. Sin embargo, ese plazo de dos años no se cuenta desde el momento en el que se produce el daño, sino desde cuando las víctimas conocieron o debieron saber de la participación del Estado y advirtieron que podían atribuirle responsabilidad patrimonial.

(ii) El juez competente debe analizar la caducidad de una demanda de reparación, a partir de las barreras de acceso al derecho a la administración de justicia que pudo enfrentar el demandante, en cada caso particular.

Esta sentencia agrega un componente a este segundo criterio, aplicable para los casos en los que quien demanda es una persona víctima del desplazamiento forzado. Así, el juez de la causa debe considerar, en su análisis de las barreras de acceso a la administración de justicia que pudo enfrentar la parte demandante, todos los factores de vulnerabilidad que se asocian al flagelo del desplazamiento forzado y que padecen quienes son víctimas de ese fenómeno.

(iii) Para la aplicación del fallo de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, el juez competente debe readecuar el proceso a su cargo de manera tal que se cerciore que las partes tengan o tuvieron la oportunidad de ajustar sus planteamientos para argumentar por qué no se acudió de manera oportuna a la justicia.

254. La regla y los criterios descritos se basan en lo fijado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en su Sentencia del 29 de enero de 2020, en la que se indicó que la aplicación de la caducidad rige **tanto para las demandas de reparación directa como para las de grupo**. Lo anterior, por cuanto esa providencia se refirió de manera general a la “(...) *caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado.*”

255. Por otra parte, la Sala Plena de la Corte Constitucional pasa a referirse al alcance de las reglas de caducidad establecidas en el numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Por una parte, el literal h) de esa disposición señala que el término de caducidad para las demandas en las que se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios **causados a un grupo** es de “(...) *dos (2) años, siguientes a la fecha en la que se causó el daño.*” Por otra parte, el literal i) de ese mismo artículo precisa que, “[c]uando se pretenda la **reparación directa**, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.” (Énfasis añadido)

256. A partir de lo que estableció el Consejo de Estado en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera, esta Sala Plena estima que los supuestos a los que se refiere el literal i) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011, se extienden a las demandas en las cuales se persigue la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo. Es decir, complementa la regla sobre el conteo de la caducidad contenida en el literal h) de ese mismo artículo.

257. Tal conclusión parte de lo descrito por el Consejo de Estado, en el sentido que existe una coincidencia material entre la acción de grupo y de reparación directa. Incluso, ha señalado que, según sea el caso, puede concluirse que las mismas pretensiones que se plantean en una demanda de reparación directa, pueden formularse en una demanda de grupo. Así lo hizo explícito la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en su Sentencia del 17 de mayo de 2023, en los siguientes términos:

*“[e]n aplicación de la exigencia de interpretación amplia de la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, busca la efectividad del mecanismo, su facilitación y promoción, y habida cuenta de que, **igualmente, se ha reconocido la coincidencia material de la acción de grupo con una acción de reparación directa o una de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por un grupo de personas, según el caso, debe concluirse que las mismas pretensiones que pueden tramitarse a través de los mecanismos individuales, pueden ser decididas mediante las acciones de grupo.**”* ^[168] Negrilla añadida.

258. Esta postura del Consejo de Estado se soporta en providencias anteriores, como la Sentencia del 29 de septiembre de 2015, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual indica:

“[a] hora bien, en punto a determinar el contenido de lo que, **en la acción de grupo**, resulta vinculante para este último, la Sala advierte que, teniendo en cuenta que, en los términos del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, dicha acción se ejerce ‘para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios’, **lo que la asemeja a la acción de reparación directa**, resulta apenas lógico considerar que, lo que hace tránsito a cosa juzgada en una acción de grupo es lo mismo que, en la de reparación directa, produce efectos de cosa juzgada frente a otro proceso, esto es, el objeto, la causa y las partes en litigio, bajo el entendido de que, por la particularidad de la acción de grupo, la parte actora no es quien interpuso la demanda sino el grupo a favor del cual se presentó.” Énfasis añadido.

259. Así, para garantizar un tratamiento igual respecto de las pretensiones de reparación fundadas en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, la Sala Plena de la Corte Constitucional establece que la regla de caducidad que incluye el literal i) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, bajo los criterios establecidos en la Sentencia [SU-167](#) de 2023, opera también para el conteo de la caducidad del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo. Se trata específicamente del conteo de la caducidad, a partir del momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la acción u omisión que causó el daño, si eso ocurrió en una fecha posterior a ese momento, siempre y cuando pruebe la imposibilidad de haber conocido esa acción u omisión en la fecha en la que sucedió. Esto, sin desconocer la facultad que tiene el juez de lo contencioso administrativo de ejercer una labor probatoria oficiosa, de conformidad con lo establecido en el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011.

260. La regla precedente se funda en el hecho de que la acción de grupo, o el medio de control indemnizatorio grupal, se asimila al de reparación directa, en cuanto a que su propósito es lograr una declaratoria de responsabilidad, así como el reconocimiento y pago de una indemnización causada por un daño atribuible al Estado, ya sea que ese daño afectó a un solo sujeto o a un conjunto de personas. Al respecto, esta Sala reitera que la autoridad judicial competente debe analizar si la persona o un grupo de ellas, que buscan una indemnización del Estado por su participación en los delitos anotados, enfrentaron barreras de acceso a la administración de justicia que les impidieron acudir a la jurisdicción de manera oportuna, de acuerdo con lo que sea probado por los solicitantes de la reparación. Esto, con el fin de evaluar la configuración de la caducidad.

261. En suma, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para las demandas de reparación *de grupo* dirigidas a obtener la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de una indemnización por parte del Estado, por su participación en un crimen de lesa humanidad o de guerra o por genocidio, se aplican los supuestos de caducidad consagrados en el literal i) del artículo 164.2 de esa ley, además de lo establecido en el literal h) *ibidem*. Esta regla incluye al desplazamiento forzado. Asimismo, el conteo de la caducidad debe realizarse conforme a las reglas fijadas por la Sentencia [SU-167](#) de 2023 para el efecto, reglas de unificación que se reiteran en esta providencia.

262. Finalmente, también para el caso particular del conteo de la caducidad de las acciones de grupo, la Sala Plena considera que el término de caducidad que debe aplicar para aquellas acciones que se presentaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es el establecido en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998. Esto, en aplicación de lo consagrado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que las demandas y procesos en curso al momento de entrada en vigencia de esa ley siguen rigiéndose y culminarán con el régimen jurídico previo, es decir, el vigente al momento en el cual se entabló la demanda. Lo anterior, en línea con lo prescrito en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 (modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, contentiva del Código General del Proceso), el cual señala que los términos que hubiesen empezado a correr se regirán por las leyes vigentes para el momento en el que esos términos debieron haber comenzado a computarse.

H. Requisitos específicos de la acción de tutela contra providencia judicial

263. A continuación, la Sala Plena de la Corporación enuncia los conceptos de los defectos cuya configuración se estudia en esta providencia. Se trata de los defectos sustantivo o material, de desconocimiento del precedente, fáctico y de violación directa de la Constitución. Posteriormente, la Sala evaluará si tales defectos se configuran o no en las dos tutelas objeto de estudio.

I. Defectos sustantivo o material y de desconocimiento del precedente

264. Defecto sustantivo o material. La Corte Constitucional ha establecido, a partir de la Sentencia C-590 de 2005, que el defecto material o sustantivo se configura en aquellos casos en que una decisión se adopta *“con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión”*. Así, esta Corporación ha precisado que se trata *“[d]el error en el que incurren los jueces al aplicar o interpretar las disposiciones jurídicas que rigen el conflicto jurídico sometido a su jurisdicción.”*^[169] No obstante, esta Corte también ha establecido que, para la configuración de este defecto, el error endilgado debe ser de tal entidad que pueda comprometer derechos fundamentales de las partes y terceros involucrados en el proceso.^[170]

265. Esta Corte ha desarrollado distintas hipótesis en las que se configura el defecto sustantivo. Por una parte, ha sostenido que puede ocurrir ante la indebida aplicación de las normas relevantes, es decir, cuando la providencia censurada se profiere con base en una disposición claramente inaplicable por las siguientes razones: (i) es inexistente; (ii) ha perdido su vigencia porque fue derogada o declarada inexecutable; y (iii) es impertinente para resolver el caso concreto, pues, a pesar de encontrarse vigente, *“es incompatible con la materia objeto de definición judicial.”*^[171]

266. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el defecto sustantivo puede presentarse cuando se incurre en una interpretación judicial claramente irrazonable o desproporcionada de las disposiciones jurídicas aplicables. En esos casos, el defecto se configura en las siguientes hipótesis: (i) la interpretación que se hace de la norma es contraria a los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica o *“la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes”*,^[172] (ii) el operador jurídico atribuye a la disposición jurídica un sentido y alcance que ésta no tiene,^[173] (iii) la autoridad enjuiciada *“...le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados”*,^[174] y (iv) se trata de una interpretación normativa que no es sistemática, en el entendido de que omite el análisis de otras disposiciones que resultan necesarias para resolver una controversia judicial.^[175]

267. Defecto por desconocimiento del precedente. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política, la función judicial ha de ejercerse con apego a los principios de independencia y autonomía. Asimismo, esta Corte ha destacado el carácter vinculante del precedente, lo cual constituye una manifestación de principios como la seguridad jurídica, la coherencia y razonabilidad del sistema jurídico, la protección del derecho a la igualdad y la salvaguarda de las garantías de buena fe y confianza legítima.^[176] Lo anterior se explica en la medida en que, en los estados democráticos, las personas esperan que, ante la existencia de asuntos análogos en cuanto a los hechos relevantes, los jueces profieran decisiones igualmente similares.^[177] En relación con esto último, en la Sentencia SU-298 de 2015 se observó que *“la uniformidad de las decisiones garantiza el derecho a la igualdad de las personas frente a la administración de justicia. La ciudadanía tiene una expectativa de la forma en la que será resuelto su caso de acuerdo a lo que ha sucedido previamente, y tiene derecho a que sea tratada en igualdad de condiciones en el examen jurídico en relación con otras situaciones asimilables a la suya. Esta consonancia de los fallos protege los derechos y otorga coherencia al sistema.”*

268. Esta Corte ha definido el precedente como la institución que les permite a las autoridades judiciales resolver casos, con fundamento en una providencia anterior a la resolución de una nueva controversia, que “*por su pertinencia y semejanza [con] los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo.*”^[178] De acuerdo con lo dicho por esta Corporación, para que pueda considerarse que existe un precedente y no un mero antecedente judicial, se requiere verificar que en la *ratio decidendi* de la providencia previa (o de un conjunto de ellas)^[179] se haya fijado una regla de derecho para resolver controversias subsiguientes que compartan similitud fáctica y de problemas jurídicos.

269. Esta Corte también ha señalado que existen dos tipos de precedente judicial: (i) el *horizontal* que se refiere a las decisiones de autoridades de una misma jerarquía o a una misma autoridad, y (ii) el *vertical* que alude a las providencias emitidas por un superior jerárquico o por el tribunal de cierre, encargado de unificar la jurisprudencia de la jurisdicción correspondiente.

270. ***La relación entre el defecto sustantivo y el defecto por desconocimiento del precedente.*** Por otra parte, la línea jurisprudencial de esta Corte, en materia de tutela contra providencias judiciales, ha entendido que el desconocimiento del precedente judicial, en ciertos casos, debe analizarse desde el *defecto sustantivo*. Por ende, el defecto por desconocimiento del precedente debe limitarse al desconocimiento de sentencias de tutela proferidas por esta Corporación.^[180] Es importante recordar que, tal y como lo advirtió la Sentencia SU-298 de 2015, el desconocimiento del precedente guarda estrecha conexión con el defecto sustantivo, puesto que esa causal puede configurarse de dos formas: (i) cuando se demuestra un defecto sustantivo en la modalidad de desconocimiento del precedente judicial, o (ii) cuando se produce el desconocimiento del precedente de forma autónoma. De acuerdo con esa misma providencia, hay casos que no tienen límites enteramente definidos en cuanto a la configuración de los anotados defectos, de modo que se complementan entre sí.^[181]

271. Por ende, el defecto sustantivo, en la modalidad de desconocimiento del precedente judicial, se configura “*cuando el juzgador se aparta de los precedentes que determinan el contenido de la norma aplicable. Al interpretar la norma de una forma diferente a la autorizada, o al variar la manera en la que el mismo juez venía decidiendo los mismos problemas jurídicos, [así] surge un error en la aplicación uniforme de la norma.*”^[182]

272. Con todo, el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente se configura cuando una autoridad judicial ignora el contenido que la Corte Constitucional le ha asignado a una norma del ordenamiento jurídico o se aparta del alcance que esa misma autoridad le había dado a esa norma. Así, la diferencia que hay entre el defecto sustantivo, en su modalidad de desconocimiento del precedente, y el defecto autónomo de desconocimiento del precedente está dada porque en el primero, la Corte Constitucional o la misma autoridad judicial ya ha definido el contenido y alcance de una norma y se aparta de ello. En el segundo supuesto, el precedente que se desconoce no se refiere específicamente al alcance de una norma jurídica.

273. Así, las autoridades judiciales incurrir en desconocimiento del precedente judicial (como causal autónoma) cuando se alejan del precedente establecido en sus propias decisiones (precedente horizontal) o en las sentencias proferidas por los órganos encargados de unificar jurisprudencia (precedente vertical). Ahora bien, un órgano jurisdiccional puede apartarse de un precedente relevante, siempre y cuando cumpla con las siguientes dos cargas: transparencia y suficiencia argumentativa. La primera consiste en hacer explícito que se ha dejado a un lado un precedente aplicable. La segunda exige que el órgano judicial que se aleja de un precedente exprese razonablemente los motivos que llevaron a esa circunstancia. Esta exigencia busca salvaguardar los principios de igualdad, de confianza legítima y de seguridad jurídica del ordenamiento y de las personas que acuden a la administración de justicia.

274. Ahora, las decisiones de la Corte Constitucional, en sede de control abstracto, tienen efectos *erga omnes* y de *cosa juzgada constitucional*,^[183] de modo que lo resuelto debe ser atendido por todas las personas, lo cual incluye a las autoridades jurisdiccionales y demás órganos del Estado,

para que sus actuaciones estén conformes con la Constitución.^[184] Esto constituye un parámetro para determinar asuntos relativos al defecto sustantivo. Por otra parte, las decisiones en sede de tutela tienen, en principio, efectos *inter-partes*,^[185] sin importar si fueron adoptadas por la Sala Plena (SU) o por alguna de las salas de revisión de esta Corporación (T). Sin embargo, la *ratio decidendi* de esas sentencias constituye un precedente que se debe observar, pues a través de ella se define, “frente a una situación fáctica determinada, la correcta interpretación y (...) aplicación de una norma”, en relación con el vigor de los derechos fundamentales cuya vulneración se evalúa.^[186]

275. Por último, cuando se plantea el desconocimiento de la jurisprudencia contenida en las providencias de las salas de revisión de esta Corte, quien lo alega debe considerar que pueden existir decisiones discordantes entre las mismas salas. En otras palabras, pues puede ocurrir que las distintas salas de revisión que integran esta Corporación hayan resuelto de manera distinta problemas jurídicos semejantes y hechos análogos.

276. Así, el carácter vinculante del precedente está condicionado a la concurrencia de los siguientes supuestos: (i) que en la *ratio decidendi* del precedente que se pretende cuyo desconocimiento se reclama, haya una regla jurisprudencial aplicable al caso por resolver; (ii) que esa *ratio* absuelva un problema jurídico semejante al de la nueva controversia judicial, y (iii) que los hechos de ambos casos sean equiparables o guarden una similitud razonable.

J. El defecto fáctico.

277. Todas las autoridades judiciales de Colombia tienen autonomía e independencia para decretar, aceptar, rechazar y valorar las pruebas que se recaudan durante un proceso jurisdiccional. Eso hace que la intervención del juez constitucional en la materia sea excepcional. De allí que esta Corte, respetuosa de la anotada autonomía^[187] e independencia judicial,^[188] haya sostenido que la acción de tutela procede contra una providencia judicial, por incurrir en un defecto fáctico, cuando “la irregularidad en el juicio valorativo sea ostensible, flagrante y manifiesta, es decir, de tal magnitud que incida directamente en el sentido de la decisión proferida.”^[189]

278. El defecto fáctico puede presentarse de dos formas: una *positiva* y una *negativa*. La primera tiene lugar cuando se decide una controversia, a partir de argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria pueda ser por completo deficiente. La segunda se refiere a omisiones del juzgador en la etapa probatoria. Puede presentarse cuando no se decretan o no se practican pruebas relevantes o idóneas para llegar al conocimiento de los hechos relevantes, teniendo el deber de hacerlo.^[190]

279. Así, un defecto fáctico se configura, en su dimensión positiva, cuando la decisión del juez se funda en elementos probatorios que no resultan aptos para la conclusión a la que arribó. En tal sentido, el juez de tutela se pregunta (i) por la calidad de las pruebas que le permitieron al juez llegar a cierto convencimiento, y (ii) por la valoración que aquél hizo de estas. Es cierto que toda autoridad judicial tiene amplia libertad en materia probatoria, pero esa libertad no es absoluta, en tanto debe respetar los criterios de racionalidad y razonabilidad.^[191] Siempre que se alegue la existencia de un defecto fáctico en su dimensión positiva, el juez constitucional debe dilucidar si la lectura del juez accionado desconoció esos criterios.

280. Por ende, solo será reprochable una providencia judicial, por el defecto fáctico, cuando la conclusión a la que se llegó en ella no es razonable o se fundó en pruebas prohibidas por las reglas del debido proceso. Por supuesto, el juez de tutela no puede dejar sin efectos providencias que hayan sido respetuosas de los criterios anotados, aun cuando considere que cabía una aproximación diferente al acervo probatorio obrante en el proceso.^[192]

281. En lo que tiene que ver con la dimensión negativa del defecto fáctico, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que se trata de casos en los cuales la autoridad judicial omite el decreto o la valoración de una prueba que resulta determinante para absolver el caso.^[193] Así, este defecto se presenta “(...) cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido.”^[194] En este sentido, esta Corporación ha indicado que “(...) la dimensión negativa puede dar lugar a tres circunstancias: (i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes, (ii) por valoración defectuosa del material probatorio y (iii) por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella.”^[195]

K. Defecto por violación directa de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia^[196]

282. La violación directa de la Constitución, como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, se sustenta en el carácter normativo de la Constitución y en su posición preeminente en el ordenamiento jurídico (art. 4 C.P.). La Constitución tiene aplicación directa por lo que las autoridades judiciales tienen el deber de acudir a ella a la hora de resolver las controversias que se someten a su conocimiento.^[197] Lo anterior, a partir de la premisa consagrada también en la Constitución según la cual, en caso de incompatibilidad entre esta y otra ley o norma jurídica, deben aplicarse las disposiciones constitucionales.^[198]

283. El defecto de violación directa de la Constitución se concibió inicialmente como uno sustantivo. Empero, a partir de la Sentencia T-949 de 2003, ese defecto se entendió como una causal autónoma de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.^[199] Esa conceptualización se robusteció en la Sentencia C-590 de 2005, en cual esta Corte explicó que tal defecto se configura en dos casos: (i) cuando el juez “deja de aplicar una disposición *ius fundamental* a un caso concreto”, o (ii) cuando el juez “aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución”.

284. Respecto del primer supuesto, la Corte Constitucional ha precisado que la inaplicación de una disposición *ius fundamental* ocurre en los siguientes casos: “(a) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata y, (c) cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución”.^[200] El principio de interpretación conforme a la Constitución, se debe aplicar “cuando quiera que, entre las varias interpretaciones en juego, haya una o unas que resulten contrarias a la Carta Política y otra que se acomode al texto superior. En ese caso, el juez (...) debe descartar en su fallo las interpretaciones incompatibles con la Constitución y disponer como obligatoria la interpretación conforme a la Constitución”.^[201] Si ninguna de las interpretaciones, consideradas por separado, es contraria a la Constitución, “no cabe hacer ese ejercicio siguiendo tal método de interpretación”.^[202]

285. En relación con el segundo supuesto, esta Corporación ha caracterizado su configuración a partir de la aplicación del principio de supremacía constitucional o de la excepción de inconstitucionalidad por parte del juez. Al respecto, se ha señalado que los jueces, en sus fallos, deben tener en cuenta el principio de supremacía constitucional contenido en su artículo 4º,^[203] en tanto la Constitución es norma de normas y, como se indicó en precedencia, cuando existe incompatibilidad con las disposiciones legales, deben aplicarse las normas constitucionales.^[204] Así las cosas, el defecto por violación de la Constitución se produce por cuenta de su inaplicación o aplicación errada.

L. Solución de los problemas jurídicos planteados en las dos tutelas objeto de estudio

a) Configuración de los defectos planteados en el Expediente T-9.490.238 (sustantivo, de desconocimiento del precedente y fáctico)

Defecto sustantivo

286. La Sala Plena de esta Corte considera que en el Expediente T-9.490.238 se configuró un defecto sustantivo, respecto de la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia. En este caso, la acción de grupo que precedió a la tutela se presentó el 22 de septiembre de 2010. Para ese entonces, la regla sobre caducidad que estaba vigente en ese momento era la establecida en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, según el cual *“la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”*.

287. Al respecto, esta Sala comparte el conteo de caducidad que realizó el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, opuesto al del tribunal accionado. Ese juzgado, en Sentencia de primera instancia del 27 de noviembre de 2018, consideró que, en aplicación del artículo 47 de la Ley 472 de 1998, el término de caducidad de dos años de la acción de grupo empieza a correr desde el momento en el que se causó el daño o *cesó la acción vulnerante causante del mismo*. El anotado juzgado basó su análisis en el dictamen pericial que obra en el expediente de la acción de grupo, el cual precisó que el desplazamiento en el Municipio de Nariño se extendió hasta el 29 de agosto del año 2009 momento en el cual inició el retorno de algunas de las personas desplazadas, a partir de un programa de regreso seguro diseñado para el efecto. En consecuencia, como la acción de grupo se presentó el 22 de septiembre de 2010, esta no había caducado pues se radicó dentro de los dos años siguientes al momento en el que cesó la acción vulnerante, por cuanto el término de caducidad debía contarse del 29 de agosto de 2009, fecha hasta la cual se extendió el desplazamiento forzado.

288. Sin embargo, esa sentencia de primera instancia fue revocada por el Tribunal Superior de Antioquia, a través de la Sentencia del 25 de agosto de 2022. Esa providencia del tribunal anotado establece una fecha puntual en la que fueron desplazados cada uno de los allí demandantes, con el fin de contar el término de caducidad para cada uno de ellos.^[205] Para el caso específico de los actores de la tutela correspondiente al Expediente T-9.490.238 ello ocurrió así, según esa sentencia de segunda instancia:

(1) María Ospina Nieto fue desplazada el 3 de enero de 2005 y fue incluida en el Registro Único de Víctimas el 11 de mayo de 2002. La Sala Plena advierte que hay una inconsistencia en esas fechas (o un error tipográfico) pues la inclusión de la actora en el RUV no puede preceder al hecho que conllevó su condición de víctima. De acuerdo con la aludida sentencia, la caducidad operó para el caso de la señora Ospina Nieto el 4 de enero de 2005, 2 años después de la fecha en la que fue desplazada.

(2) William Fredy Hincapié Betancur fue desplazado el 3 de enero de 2005 y fue incluido en el Registro Único de Víctimas el 27 de marzo de 2005. Bajo el mismo raciocinio anterior, su pretensión indemnizatoria en el marco de la acción de grupo caducó el 4 de enero de 2007, dos años después de su desplazamiento.

(3) Luz Myriam Pérez Palacio, quien actúa también en representación de Giuliana Monroy Pérez, fueron desplazadas en el año 2001 (no se indica el día preciso) y fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas el 4 de noviembre de 2005. No es clara la manera en la que el Tribunal Administrativo de Antioquia contó el término de caducidad para el caso puntual de la señora Pérez Palacio y para Giuliana Monroy Pérez. Sin embargo, como esa autoridad judicial aplicó el mismo raciocinio (fecha en la que ocurrió el desplazamiento) para contar el término de caducidad, esto debió haber ocurrido en algún momento del año 2003.

289. Así, para el Tribunal Administrativo de Antioquia, como la acción de grupo se presentó el 22 de septiembre de 2010, para el caso de los cuatro accionantes del Expediente T-9.490.238 y para los demás integrantes del grupo (más de 100 personas), esa acción ya había caducado para el

momento en el que se radicó la demanda. Esto, a partir de un término de caducidad de dos años, contado a partir de la fecha en la que ocurrió el desplazamiento de cada uno de los integrantes del grupo.

290. El Tribunal Administrativo de Antioquia soportó la manera en la que contó la caducidad en los siguientes argumentos: *(i)* el hecho que generó originalmente el desplazamiento (la toma armada de las FARC) cesó con la retoma del Municipio de Nariño por parte del Ejército Nacional y la reinstalación de la estación de policía en la población. El tribunal fundamenta su conteo de caducidad en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, el cual aduce es la regla aplicable y vigente para el momento en el que se presentó la demanda. Por ende, la acción de grupo caduca al cabo de 2 años siguientes a la fecha en la que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo; *(ii)* como el desplazamiento de cada uno de los integrantes del grupo fue el hecho que causó un daño, es a partir de ese momento que debe contarse el término de caducidad de dos años; *(iii)* no es aplicable la regla fijada en la Sentencia SU-254 de 2013 “...ya que la misma cobija a las demandas presentadas con posterioridad a su ejecutoria, y el medio de control de la referencia se inició con anterioridad a su expedición”,^[206] *(iv)* para inaplicar el término de caducidad, de conformidad con lo establecido en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la parte demandante debió demostrar que se encontraba en una situación de imposibilidad material para acudir oportunamente a la justicia. Sin embargo, el tribunal concluyó que no observaba la existencia de alguna circunstancia material que le impidiera a los demandantes haber presentado su acción a tiempo. Esto pues, como los demandantes parten de la premisa de que no había presencia de la Fuerza Pública para el momento en el que ocurrió la toma armada de las FARC, desde ese instante conocían que la omisión (la falta de protección) era atribuible al Estado, y *(v)* si en gracia de discusión se estimara que para la época del desplazamiento los accionantes no tenían conocimiento de la injerencia del Estado sobre los hechos respecto de los cuales piden reparación, considera el tribunal accionado “...que al momento en que fueron incluidos en el Registro Único de Población Desplazada o Registro Único de Víctimas, adquirieron ese conocimiento”. Bajo ese mecanismo de conteo, también habría operado la caducidad de la acción de grupo.

291. La Sala Plena considera entonces que, para el Expediente T-9.490.238, se configuró el defecto sustantivo, pues el Tribunal Administrativo de Antioquia, si bien aplicó el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, contó la caducidad a partir del primer supuesto y desconoció el segundo criterio incluido en esa norma, a saber, que el término de caducidad de dos años se empieza contar a partir del momento en el que cesó la acción vulnerante causante del mismo. Así, como se indicó en precedencia, la Sala comparte el conteo de caducidad que efectuó el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el cual consideró que la acción vulnerante (el desplazamiento) se extendió hasta el 29 de agosto del año 2009 momento en el cual inició el retorno de algunas de las personas desplazadas, a partir de un programa de regreso seguro diseñado para el efecto. En consecuencia, el defecto se configuró por la indebida aplicación del segundo supuesto del artículo 47 de la Ley 472 de 1998, defecto que se predica de la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Desconocimiento del precedente

292. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que en el Expediente T-9.490.238, la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente, como se expone a continuación. Los accionantes en su tutela invocan la aplicación de la Sentencia SU-254 de 2013. Esa providencia estableció la siguiente regla en su parte resolutive, para el conteo de la caducidad de pretensiones indemnizatorias presentadas por personas afectadas por el desplazamiento forzado:

“VIGÉSIMO CUARTO.- DETERMINAR que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta.”

293. Así, esta Corte estableció que los términos de caducidad para la población desplazada que acudiese a la jurisdicción contencioso administrativo sólo podían contarse a partir de la ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013, lo cual ocurrió el 22 de mayo de 2013. Asimismo, no se pueden tener en cuenta los tiempos transcurridos con anterioridad a esa fecha.

294. En consecuencia, la Sala Plena considera que la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente, pues ignoró la regla sobre el conteo de caducidad establecida en la Sentencia SU-254 de 2013. Si ese Tribunal hubiera aplicado correctamente el precedente definido en esa providencia no habría contado el tiempo de caducidad transcurrido con anterioridad a la fecha en la que esa sentencia quedó ejecutoriada. Por ende, como la acción de grupo correspondiente al Expediente T-9.490.238 se presentó el 22 de septiembre de 2010, para ese momento no debía contarse el término de caducidad para la presentación de la acción de grupo, como quiera que los demandantes son personas desplazadas, a quienes les aplica la regla fijada en la Sentencia SU-254 de 2013.

295. Cabe anotar que el Consejo de Estado ha aplicado la regla fijada por la Corte Constitucional en la aludida Sentencia SU-254 de 2013. Así lo hizo en su Sentencia del 12 de abril de 2024 de la Sección Tercera –Subsección B– de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la cual se precisó lo siguiente:

“7) Sobre esto último, es pertinente recordar que en la sentencia SU-254 de 2013 la Corte Constitucional estableció una regla excepcional en materia de caducidad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado, según la cual los dos (2) años establecidos por la ley para presentar las respectivas demandas de reparación directa pueden ser contabilizados a partir de la ejecutoria de la referida decisión judicial -22 de mayo de 2013-, como garantía de acceso a la administración de justicia a un sector especial y vulnerable de la población.

“8) De modo que, en este caso, el término de caducidad para formular las pretensiones de reparación directa debe contabilizarse, a más tardar, a partir del 23 de mayo de 2013 -día siguiente a la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013, por ser esta fecha más favorable a los demandantes.”

296. El mismo raciocinio fue empleado en la Sentencia del 4 de mayo de 2022 de la Sección Tercera –Subsección B– de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la cual indicó lo siguiente: “[l]a Sala no declarará la caducidad respecto de estas mujeres porque, de conformidad con la Sentencia SU-254 de 2013, los jueces deben abstenerse de computar tiempos efectivos para contar la caducidad cuando hubieran corrido antes del 19 de mayo de 2013, no se trata de una interrupción de términos, el mandato es a no realizar ningún conteo antes de esa fecha (...)”

297. En conclusión, la Sala Plena estima que la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció el precedente contenido en la Sentencia SU-254 de 2013, según el cual los tiempos anteriores a la fecha de ejecutoria de esa sentencia no pueden contarse, para efectos de determinar la caducidad de las demandas de reparación presentadas en contra del Estado, por personas víctimas de desplazamiento forzado. Así, como la aludida Sentencia SU-254 de 2013 quedó ejecutoriada el 23 de mayo de 2013^[207] y la demanda se presentó el 22 de septiembre de 2010, no podían contarse los tiempos transcurridos antes de la anotada ejecutoria.

Defecto fáctico

298. La Sala Plena considera que en el Expediente T-9.490.238 se configuró un defecto fáctico por dos razones. En primer lugar, en línea con lo señalado por esta Sala respecto del defecto sustantivo, la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia ignoró una prueba trascendental para definir el acaecimiento de la caducidad en esa acción de grupo. Tal y como se anotó anteriormente, durante el trámite de primera instancia de la acción de grupo surtido ante el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, se allegó un dictamen pericial que determinó que el fenómeno del desplazamiento en el Municipio de Nariño, Antioquia, se extendió hasta el 29 de agosto de 2009, momento en el cual inició el retorno de algunas de las personas desplazadas, a partir de un programa de regreso seguro diseñado para el efecto. En

consecuencia, la Sentencia del 25 de agosto de 2022 incurrió en defecto fáctico, pues ignoró esa prueba que resultaba crucial para efectuar el conteo de caducidad. Como se anotó en precedencia, el Tribunal Administrativo de Antioquia decidió omitir esa prueba de su valoración, para efectuar un conteo del término de caducidad a partir del momento en el que cada uno de los actores fue desplazado del Municipio de Nariño.

299. En segundo lugar, esta Sala considera que la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia está incurrida en defecto fáctico, pues ese tribunal estimó (aún como consideración auxiliar) que la caducidad había operado en esa acción de grupo, aún si esta se cuenta a partir de la fecha en la que los accionantes fueron inscritos en el Registro Único de Víctimas – RUV.

300. Al respecto, la Sala Plena rechaza el hecho de que el Tribunal Administrativo de Antioquia haya tomado la fecha en la que los accionantes fueron inscritos en el RUV, como el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad. Para demostrar que el RUV no tiene la vocación de servir para ese propósito, basta con referir el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 (compilado en el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015) el cual establece que el Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas. De manera explícita, el inciso segundo de ese artículo indica que “[l]a condición de víctima es una situación fáctica que **no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro**. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima pues cumple **únicamente** el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.” Negrilla añadida.

301. Aunado a lo anterior, el inciso 5º del artículo 9º de la Ley 1448 de 2011 establece que “[e]l hecho de que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.” En esa medida, la Sala Plena estima que la aplicación que realizó la parte accionada respecto del alcance del RUV es incluso contraria a lo dispuesto por el legislador en la materia. La Sala recalca que, de acuerdo con la norma citada, el reconocimiento de una persona como víctima del conflicto, no revive los términos de caducidad de las demandas de reparación que se presentan contra el Estado, por lo que, es claro que la fecha de inscripción en el RUV no puede tomarse como el momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad.

302. En esa medida, el RUV no es la prueba idónea para contar el término de caducidad de la acción de grupo. Por ende, el hecho de que el Tribunal Administrativo de Antioquia haya empleado la fecha en la cual los accionantes fueron inscritos en ese registro, aún como criterio auxiliar para determinar la fecha en la que se debía contar el término de caducidad, configura un defecto fáctico, por indebida valoración del material probatorio obrante en el expediente de la acción de grupo.

Defecto por violación directa de la Constitución

303. Como se anotó en precedencia, los accionantes en el Expediente T-9.490.238 indicaron que las providencias atacadas vulneran directamente la Constitución pues las autoridades judiciales accionadas omitieron referir y aplicar los instrumentos legales internacionales vinculantes para Colombia, en virtud de los cuales las demandas de reparación por los delitos de lesa humanidad (como el desplazamiento forzado) atribuibles al Estado son imprescriptibles. Esto, habida cuenta de lo establecido en la Sentencia C-579 de 2013 y del hecho que los demandantes son personas acreditadas como desplazadas por la violencia acaecida en Nariño, Antioquia. A su vez, refieren de manera general una omisión del bloque de constitucionalidad y de normas convencionales que protegen a las víctimas del desplazamiento forzado, en línea con las Sentencias T-312 de 2016 y T-296 de 2018.

304. Al respecto, la página 16 de la tutela del Expediente T-9.490.238 contiene la siguiente cita:

“...La vulneración directa de la Constitución ha sido concebida como una causal autónoma de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, que tiene lugar en aquellos casos en que ‘el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política’. Específicamente, esta causal se produce cuando, existiendo una violación o amenaza de un derecho fundamental, ‘(i) el juez da un alcance a una disposición normativa que contradice abiertamente un precepto constitucional, (ii) cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso, o (iii) cuando no existiendo precepto legal directamente aplicable a la situación, deja de acudir directamente a las normas constitucionales’. En todo caso debe estar de por medio la vulneración de derechos fundamentales, pues el único propósito de la acción de tutela es salvaguardarlos...” La subraya corresponde al texto original de la tutela.

305. La Sala Plena considera que en este caso no se configura el defecto por violación directa de la Constitución alegado por los actores. En primer lugar, porque, como se anota a lo largo de esta sentencia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han adoptado una regla para el conteo de la caducidad para demandas dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado por su participación en delitos de lesa humanidad que rechaza una aplicación rígida de la regla fijada por el legislador, en materia de acciones de grupo. Esas decisiones consideraron lo señalado por la Corte IDH en su Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile y concluyeron que la regla anotada reconoce las barreras de acceso a la administración de justicia que pueden enfrentar las personas que padecen delitos de lesa humanidad.

306. En segundo lugar, las providencias que se mencionan para soportar la supuesta violación directa de la Constitución son anteriores a las decisiones de unificación del año 2020, en las que esta Corte y el Consejo de Estado fijaron la ya mencionada regla para el conteo de la caducidad, en materia de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio. En tercer lugar, la argumentación de este defecto en la tutela se limita a citar, sin las referencias adecuadas, una providencia en la cual se indica que se configura el anotado defecto, bajo ciertas causales, subrayando la de inaplicación de excepción de inconstitucionalidad. No obstante lo anterior, los accionantes no mencionan la manera en la que opera esa excepción de inconstitucionalidad.

307. Para esta Sala, los anteriores planteamientos, no permiten avanzar en el análisis de un defecto de violación de la Constitución. Referir con citas extensas a ciertas providencias de esta Corporación que, por lo demás, son anteriores a la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 y a la Sentencia SU-312 de 2020, no son planteamientos suficientes para estimar que en este caso se configuró el defecto por violación directa de la Constitución.

Las decisiones del Consejo de Estado mediante las cuales decidió no revisar la decisión de segunda instancia proferida durante el trámite de la acción de grupo correspondiente al Expediente T-9.490.238 no vulneraron los derechos fundamentales aquí analizados

308. En los antecedentes de la tutela correspondiente al Expediente T-9.490.238 se describió que los demandantes de la acción de grupo solicitaron la revisión de la sentencia de segunda instancia de ese proceso, ante el Consejo de Estado. Esa Corporación, mediante providencias del 28 de octubre y 1 de diciembre de 2022, decidió no acceder a la solicitud de revisión.

309. Al respecto, esta Sala indica que la decisión de escoger o no para su revisión una providencia proferida durante un proceso de acción de grupo es discrecional del Consejo de Estado. Sobre este punto, la Sala Plena recuerda que el artículo 36A de la Ley 270 de 1996 (adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009), establece que el Consejo de Estado podrá seleccionar –eventualmente– las sentencias y demás providencias que determinen la finalización o el archivo de una acción de grupo. Esto, a petición de parte o del Ministerio Público y con el fin de unificar la jurisprudencia. Sobre este punto, se itera que el Consejo de Estado ha recalcado sobre la discrecionalidad que entraña la decisión de seleccionar o no una providencia de esta naturaleza para su revisión.^[208] Esta postura ha sido avalada también por la Corte Constitucional en sus sentencias SU-686 de 2015 y SU-018 de 2024.

310. Por ende, la Sala Plena considera que el hecho de que la decisión de segunda instancia de la acción de grupo del Expediente T-9.490.238 no haya sido objeto de revisión por parte del Consejo de Estado no supone una vulneración de los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela. Esto pues tal determinación es discrecional de esa Corporación.

311. Aunado a lo anterior, esta Sala constató que la providencia que vulneró los derechos fundamentales invocados es la Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia. En esa medida, la Sala advierte que, en el marco de la acción de grupo a la que se refiere el Expediente T-9.490.238, puede eventualmente solicitarse –nuevamente– su revisión ante el Consejo de Estado, una vez el Tribunal Administrativo de Antioquia haya proferido una nueva decisión que atienda las consideraciones plasmadas en este fallo sobre el conteo de la caducidad y los defectos en los que incurrió su Sentencia del 25 de agosto de 2022.

b) Configuración de los defectos planteados en el Expediente T-9.817.513 (sustantivo, violación directa de la Constitución, fáctico y de desconocimiento del precedente)

Defecto sustantivo y de violación directa de la Constitución

312. La acción de tutela señala lo siguiente en relación con la configuración de estos defectos. En **primer lugar**, aduce que la vulneración del derecho fundamental al debido proceso se materializa en los **defectos sustantivo** y de **violación directa a la Constitución**. Para soportar lo anterior, la tutela indica que la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-579 de 2013) ha establecido que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad. Luego, señala que Colombia aceptó la “*competencia contenciosa*” de la Corte IDH, así como la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad. Aunado a lo anterior, según la accionante, esta Corte y el Consejo de Estado han precisado que, cuando se abordan violaciones de derechos humanos y casos en los que aplica el Derecho Internacional Humanitario, el juez debe realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico interno de la mano con las disposiciones aplicables del derecho internacional. Esto, con el fin de proferir una decisión ajustada a los postulados de la anotada convención. Asimismo, la tutela argumenta que el juez contencioso administrativo debe efectuar de manera oficiosa un control de convencionalidad, al momento de dirimir una controversia en la que se reclama la indemnización de perjuicios derivada de la comisión de un delito de lesa humanidad.

313. A juicio de la actora, lo anterior lleva a que en el presente caso sea necesario aplicar lo dispuesto por la Corte IDH respecto de la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a lograr una indemnización económica de parte del Estado, por la comisión de un delito de lesa humanidad. Esto fue establecido en la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile de la Corte IDH. Por ende, en su criterio, las decisiones accionadas incurrieron en defecto **sustantivo** y **violación directa de la Constitución** (art. 29), pues en ellas se prescindió del deber de realizar oficiosamente un control de convencionalidad. Esto pues omitió aplicar la regla anotada de la Corte IDH, respecto de la imprescriptibilidad de las acciones indemnizatorias dirigidas a resarcir un daño derivado de un delito de lesa humanidad.

314. En **segundo lugar**, la tutela plantea que el anotado desconocimiento de las disposiciones internacionales aplicables y de la decisión referida de la Corte IDH supone también la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y a la reparación integral. La accionante recalca que la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile, al declarar la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, garantizó la reparación integral de las víctimas, como derecho convencional. Esto aunado al hecho de que ese derecho también está consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano.

315. La tutela aduce que, ante la aplicación estricta de las reglas de conteo de caducidad definidas por el Consejo de Estado en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, han sido los jueces de tutela quienes han aplicado el control de convencionalidad respectivo. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Sección Primera del Consejo de Estado, la cual ha considerado que una providencia incurre en defecto sustantivo, cuando prescinde de realizar un control de convencionalidad en casos en los que se busca una indemnización económica derivada de un delito de lesa humanidad atribuible al Estado. A su turno, la Sección Segunda del mismo Consejo de Estado, también en

materia de tutela, ha indicado que la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 no moduló sus efectos, por lo que rige a futuro (*ex nunc*). Por ende, para evaluar la caducidad de una demanda de reparación presentada antes de la fecha en la que se expidió la mencionada sentencia de caducidad, se debía aplicar la postura mayoritaria vigente en ese momento de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual las demandas de ese tipo son imprescriptibles, tal y como ocurre en materia penal.

316. Aunado a lo anterior, según la accionante, la misma Sección Tercera del Consejo de Estado (en decisiones de tutela) ha recalcado la necesidad de que las autoridades de la jurisdicción contencioso administrativa realicen un control de convencionalidad al momento de definir la caducidad de las acciones indemnizatorias por delitos de lesa humanidad atribuibles al Estado. Según la Sentencia de tutela del 30 de agosto de 2021, mientras no haya una sentencia de exequibilidad respecto de la regla de caducidad contenida en el artículo 164 del CPACA, para delitos de lesa humanidad, que confronte ese artículo con el 25.1 de la Convención IDH, todas las autoridades de la jurisdicción contencioso administrativo tienen el deber de efectuar un control de convencionalidad en casos en los que se pretenda la indemnización de un delito de lesa humanidad. Esa sentencia también señaló que la aplicación retrospectiva de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 vulnera el derecho al debido proceso.

317. De acuerdo con la tutela, otras autoridades judiciales de lo contencioso administrativo, como el Tribunal Administrativo de Boyacá han modulado los efectos de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. En una decisión (que no se identifica), ese tribunal estableció que no se puede aplicar de manera retrospectiva la anotada sentencia de unificación, a demandas formuladas antes de su fecha de expedición (como es el caso de la accionante). Para ese tribunal aceptar lo anterior lesiona el derecho de acceso a la administración de justicia, la confianza legítima y el derecho a la reparación integral de aquellos demandantes que acudieron a la justicia bajo el amparo de cierta postura jurisprudencial que les era favorable pero que cambió durante el trámite del proceso que iniciaron.

318. La Sala Plena de esta Corporación estima que no son de recibo los argumentos anteriormente reseñados y, por ende, no se configuran los defectos sustantivo y de violación directa de la Constitución. Como se anotó en la parte considerativa de esta providencia, tanto la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como la Sentencia SU-312 de 2020 abordaron la aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano de la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile de la Corte IDH. Esas providencias consideraron los argumentos de esa providencia sobre la imprescriptibilidad de las demandas dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado por la comisión de un delito de lesa humanidad que le es atribuible. En las decisiones de esta Corte y del Consejo de Estado, se estableció una regla para el conteo de la caducidad que armoniza la decisión de la Corte IDH en la materia, con el ordenamiento jurídico nacional.

319. Sobre este punto, la Sala Plena destaca que tanto la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como la Sentencia SU-312 de 2020 no establecieron una regla que supone una aplicación inflexible o estricta para el conteo del término de caducidad consagrado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. En la práctica, el conteo de la caducidad no opera desde el momento en el que ocurrió el daño –de manera literal– como lo indica ese artículo. En contraste, el cómputo de ese término está supeditado a unas condiciones que se analizan caso a caso y que modulan la aplicación estricta de la regla de caducidad definida por el legislador. En efecto, el término de dos años solamente empieza contar a partir del momento en el que los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción o por omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. Aunado a lo anterior, el término de caducidad es inaplicable, para quienes buscan una indemnización de esa naturaleza, si se advierten situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio oportuno del derecho de acción. Solamente una vez que se superan esas situaciones es que empieza a correr el plazo consagrado en la ley.

320. Por último, la Sala Plena destaca que la discusión sobre la caducidad de la demanda de grupo se debía dar, efectivamente, a partir de la regla que fijó el legislador sobre la materia en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Regla que debe aplicarse bajo los parámetros descritos en

esta sentencia. Lo anterior, por cuanto la demanda de grupo fue presentada el 22 de febrero de 2019, momento para el cual ya había empezado a regir la aludida Ley 1437 de 2011.

Defecto fáctico

321. Como se anunció anteriormente en esta sentencia, para estudiar la configuración de un defecto fáctico en el Expediente T-9.817.513, esta Sala parte del hecho que la accionante no señaló de manera explícita que ese defecto se había configurado en su caso. No obstante lo anterior, esta Corporación ha considerado en ciertas ocasiones que resulta necesario analizar las circunstancias o hechos que rodean una acción de tutela y encausarlos en un defecto particular, cuando el caso así lo amerite.

322. Así, en aplicación de los principios *pro actione*,^[209] el principio *iura novit curia* y de la facultad del juez de tutela de proferir fallos *ultra* y *extra petita*, así como de la informalidad y sencillez que caracterizan a esta acción constitucional,^[210] la Sala estima que en el Expediente T-9.817.513 se configuró un defecto fáctico, pues el Auto del 20 de noviembre de 2022 proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado efectuó una valoración probatoria arbitraria respecto de las pruebas que obran en el proceso contencioso administrativo de grupo.

323. Ocurre que la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto del 30 de noviembre de 2022, confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de declarar la caducidad del medio de control. Para soportar su decisión adujo las siguientes razones:

(i) La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto del conteo de caducidad para delitos de lesa humanidad (excepto para la desaparición forzada, que tiene legislación propia) en Sentencia del 29 de enero de 2020. En ella estableció que para computar el plazo de caducidad no basta con la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, pues, además, se debe determinar si el interesado advirtió o tuvo la posibilidad de saber que el Estado participó en el hecho que causó el daño y que, por ende, le era atribuible. Lo anterior no implica necesariamente que se haya individualizado o sancionado al agente que ocasionó el daño, pues eso condicionaría la declaratoria de responsabilidad estatal a un requisito de procedencia que la ley no consagra y, por consiguiente, supondría una restricción del derecho de acceso a la administración de justicia.

(ii) La aludida sentencia de unificación estableció que, contrario a la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en materia penal, en materia indemnizatoria, sí aplica el término de caducidad previsto por el legislador en el CPACA, pero sólo a partir del momento en el que el interesado sabía o tenía la posibilidad de conocer que el Estado había tenido alguna injerencia (atribución del daño) y, por ende, era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución. Aunado a lo anterior, la sentencia de unificación determinó que el término de caducidad para una indemnización por un delito de lesa humanidad imputable al Estado no resulta exigible en los eventos en los que se afecta de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Esto, ante la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción. Se trata de supuestos objetivos tales como secuestros, enfermedades o cualquier otra situación que impida materialmente acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

(iii) A partir de las consideraciones anteriores, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado estimó que, desde las fechas en las que los demandantes fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado, estos contaban con los elementos de juicio necesarios para demandar al Estado. Por ende, es a partir de ese momento que debe contarse el término de caducidad. Para esa Subsección, la inscripción de los demandantes en el RUV sirvió para que estos tuvieran prueba de que, en efecto, la causa de su desplazamiento y la pérdida de sus tierras era imputable a grupos paramilitares. La inscripción en el RUV se considera, por parte del Consejo de Estado, como una acción de los demandantes dirigida a declarar lo acontecido, “reconociendo el

daño que padecieron sin que esté demostrada la imposibilidad para demandar".^[211] Dicho de otra manera, en el momento en el que los demandantes fueron inscritos en el RUV, estos contaban con los medios para acreditar que el daño antijurídico que padecieron era atribuible al Estado, pues el presupuesto en el que se basó la demanda es la omisión de las autoridades de su deber de brindar protección y seguridad a los habitantes desplazados de la vereda Caucheras del Municipio de Mutatá.

(iv) Como consecuencia de lo anterior, y de conformidad con el literal h) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, los demandantes debieron presentar su medio de control "*desde el momento en que fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento*".^[212] Para el efecto, el Consejo de Estado tomó la fecha más reciente, el 19 de febrero de 2015, un día después de la fecha en la que se incluyó en el RUV al último de los demandantes grupales (Bernardino Torres Guisao). En esa medida, para la mencionada Corporación, el término de caducidad de 2 años venció el 19 de febrero de 2017, por lo que la demanda había caducado, al haberse presentado el 22 de febrero de 2019.

(v) Por último, el Consejo de Estado no encontró que hubiera alguna circunstancia que les hubiera impedido a los accionantes acudir a la jurisdicción contencioso administrativo dentro del término definido por el legislador. Por esa razón, confirmó la decisión del Tribunal Superior de Antioquia de declarar la caducidad de la demanda de grupo.

324. Del relato anterior, la Sala Plena concluye que el Auto del 30 de noviembre de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria. Esto por cuanto empleó el RUV como elemento de prueba para contar el término de caducidad que debía regir a la demanda de reparación de grupo que presentó la accionante.

325. Como se anotó en precedencia, para el primer caso de tutela estudiado en esta sentencia, la inscripción en el Registro Único de Víctimas no tiene la vocación ni la función legal de servir como el momento, a partir del cual debe contarse la caducidad de una demanda de reparación, dirigida a obtener una indemnización del Estado, por la comisión de un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio, lo cual incluye al secuestro.

326. Aunado a lo anterior, el RUV tampoco es la prueba conducente o pertinente para establecer si los demandantes en un proceso de la naturaleza anotada enfrentaron barreras materiales que les impidieron acudir a tiempo a la administración de justicia. En conclusión, la Sala Plena estima que en el Expediente T-9.817.513 la providencia atacada incurrió en un defecto fáctico, pues empleó el RUV como prueba y elemento para contar el término de caducidad de la acción de grupo correspondiente.

Desconocimiento del precedente

327. La Sala Plena considera que para el Expediente T-9.817.513 se configuró el defecto por desconocimiento del precedente. Sin embargo, su configuración no se deriva estrictamente de las sentencias referidas en la tutela, sino de la jurisprudencia del Consejo de Estado posterior a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 en la que esa Corporación ha aplicado un estándar particular para el conteo de la caducidad de las demandas que son presentadas por víctimas del desplazamiento forzado.

328. ***La configuración del defecto por desconocimiento del precedente a partir de los planteamientos de la tutela.*** Para soportar la configuración de este defecto, la tutela indica que la jurisprudencia del Consejo de Estado fue, hasta antes del momento en el que se profirió la Sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del 29 de enero de 2020 "*pacífica, en aplicación del derecho supraconstitucional, acogiendo la imprescriptibilidad o caducidad de las acciones reparatorias. Múltiples decisiones se profirieron acogiendo esa línea jurisprudencial*".

329. Sin embargo, para soportar esa afirmación, la actora hizo alusión a una serie de sentencias de tutela de la Sección Tercera del Consejo de Estado y a otra providencia en la que la Sección

Segunda de esa Corporación para concluir que, antes de la expedición de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, el criterio mayoritario del Consejo de Estado apuntaba a la inaplicación de un término de caducidad para las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de crímenes de lesa humanidad.

330. Además de esas providencias, la accionante no indicó cuáles son las decisiones del Consejo de Estado, anteriores a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, en las que esa Corporación había establecido la regla de imprescriptibilidad, cuya aplicación reclama para su caso.

331. Esta Sala considera que no se configuró un defecto por desconocimiento del precedente a partir de los planteamientos de la tutela, por las siguientes razones. En primer lugar, porque la actora no indica cuáles son las providencias, previas a la expedición de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, de las cuales podría considerarse que, para el momento en el que se presentó la demanda, había una postura *pacífica* al interior del Consejo de Estado que soportara la imprescriptibilidad de las demandas que pretendían una indemnización de parte del Estado por la comisión de un delito de lesa humanidad que le fuese atribuible.

332. En segundo lugar, porque las providencias que se aducen desconocidas corresponden a decisiones proferidas por el Consejo de Estado, como juez de tutela de instancia. Tal es el caso de la Sentencia del 7 de julio de 2022, proferida por la Sección Segunda –Subsección A– de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y de la Sentencia del 30 de abril de 2021, expedida por la Sección Tercera –Subsección B– de esa misma Corporación. Tales providencias, por regla general, tienen efectos *inter partes* por lo que sus consideraciones no aplican de manera automática a este caso. Aunado a lo anterior, la actora no indicó como esas providencias reúnen los criterios definidos por esta Corporación para considerar que esas decisiones son un precedente aplicable a su controversia.

333. Asimismo, esta providencia precisó que, antes de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, no había un criterio uniforme al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según el cual las demandas de reparación fundadas en delitos de lesa humanidad no estaban afectas a un término de caducidad. Ello es evidente, pues la anotada ausencia de uniformidad al interior de las distintas subsecciones de la Sección Tercera fue una de las razones por las cuales la Sala Plena de esa sección decidió proferir la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. En esa medida, contrario a lo dicho por la actora, no había una postura pacífica al interior de esa Corporación que soportara su postura de imprescriptibilidad.

334. ***Configuración del defecto de desconocimiento del precedente, a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado posterior a la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.*** Sin perjuicio de lo anterior, la Sala Plena considera que en el Expediente T-9.817.513 se configuró el defecto de desconocimiento del precedente,^[213] pues la providencia atacada ignoró el estándar que ha establecido cierta jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la manera como debe contarse el término de caducidad, para demandas de reparación que son presentadas por víctimas del desplazamiento forzado.

335. Tal y como se describe en las consideraciones de esta providencia, una parte del Consejo de Estado ha establecido que la aplicación de la regla contenida en la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 debe partir de una consideración particular respecto de las demandas que son presentadas por personas que reclaman una reparación por el desplazamiento forzado.

336. Al respecto, la Sentencia del 2 de octubre de 2020^[214] de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado indicó que la naturaleza del desplazamiento forzado impide hacer el computo ordinario del término de caducidad, desde el momento en el que la víctima tuvo conocimiento o certeza de quien le infringió el daño. Esto pues la condición de desplazado incide en la posibilidad de que quien busca su reparación pueda demandar dentro del plazo establecido por el legislador. Por lo tanto, el juez de la causa debe tener certeza respecto del momento en el cual el demandante superó el impedimento para acceder a la administración de justicia que conlleva el hecho de ser víctima de desplazamiento.

337. Por otra parte, la Sentencia del 15 de julio de 2022^[215] de la Subsección A de la mencionada Sección Tercera precisó que el desplazamiento forzado es un fenómeno continuado que se prolonga en el tiempo. Por tanto, es necesario evaluar las condiciones propias de quien padece el desplazamiento y busca su resarcimiento, con el fin de determinar la ocurrencia de la caducidad, a partir de la noción de daño continuado.

338. A partir de la jurisprudencia anterior,^[216] la Sala Plena de esta Corporación estima que la providencia atacada en este caso incurrió en defecto por desconocimiento del precedente. Esto ocurre, pues esa providencia se limita a afirmar que “...no se encontró alguna circunstancia que les impidiera [a los demandantes] acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa dentro de éste término...”^[217] Aunado a lo anterior, esa providencia enjuiciada circunscribió todo su estudio de la caducidad, al momento en el cual el último de los demandantes del medio de control de grupo fue inscrito en el RUV, lo cual ocurrió el 18 de febrero de 2015 (Bernardino Torres Guisao). Al respecto, la sentencia cuestionada precisó:

“De conformidad con lo anterior, la Sala considera que, desde las fechas resaltadas, la más reciente del dieciocho (18) de febrero de dos mil quince (2015), en que reconocieron a los accionantes como víctimas de desplazamiento forzado, los demandantes contaban con los elementos de juicio para demandar al Estado en ejercicio de la pretensión de reparación directa.”^[218]

339. Así, esta Sala concluye que la Sentencia del 30 de noviembre de 2022 atacada en la tutela incurrió en defecto de desconocimiento del precedente, en su dimensión horizontal. Ello, por cuanto ignoró el referido precedente de la misma Sección Tercera del Consejo del Estado, el cual ha establecido, aún después de la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, que el cálculo de la caducidad de las demandas que buscan resarcir el desplazamiento forzado, deben considerar que ese fenómeno supone un daño continuado. Pero, sobre todo, de una lectura de la providencia atacada, no se advierte que la autoridad accionada hubiera considerado la imposibilidad para demandar o los impedimentos que pueden enfrentar el grupo demandante, para acceder a tiempo a la administración de justicia.

340. Al respecto, la Sala Plena recuerda que la misma Sentencia del 29 de enero de 2020 estableció que la caducidad de la demanda de reparación fundada en un delito de lesa humanidad debe analizarse a partir de las barreras de acceso al derecho a la administración de justicia que puedan advertirse. Sin embargo, la sentencia atacada desconoció ese estándar, pues se limitó a emplear inadecuadamente el RUV para concluir que la demanda de grupo había caducado, sin indagar por los posibles escenarios que les pudieron haber impedido a los demandantes acceder a tiempo a la administración de justicia.

341. Finalmente, la Sala Plena recuerda que el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 establece que, en cualquiera de las instancias, el juez o magistrado ponente puede “...decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.” Esa búsqueda de la verdad establecida explícitamente por el legislador, cobra mayor relevancia en el estudio de la caducidad, pues su declaratoria comporta de manera irremediable una imposibilidad para las personas desplazadas, como sujetos de especial protección constitucional, de obtener una indemnización del Estado por ese delito que, se reitera, es de lesa humanidad.

M. Conclusiones de las órdenes a impartir en los casos en trámite de revisión

342. Con fundamento en lo indicado, la Sala Plena advierte la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la reparación integral y a la seguridad jurídica de los accionantes en ambos procesos.

343. En el caso del expediente **T-9.490.238**, el fallo del 25 de agosto de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en los defectos sustantivo, de desconocimiento del precedente y fáctico. En esa medida, la Sala Plena de la Corte Constitucional dejará sin efectos ese fallo y le ordenará a ese tribunal que profiera una nueva decisión de segunda instancia en la que tenga en cuenta las consideraciones plasmadas en esta sentencia.

344. Ahora, la acción de tutela del anotado expediente estaba dirigida también contra los Autos del 28 de octubre y 1º de diciembre de 2022, mediante los cuales el Consejo de Estado decidió no seleccionar para revisión la providencia mencionada de segunda instancia. Sobre esas providencias, como se reseñó en precedencia, no se adopta una decisión pues el mecanismo de revisión es discrecional del Consejo de Estado. Sin embargo, la Sala recalca que podrá eventualmente elevarse una nueva solicitud de revisión, una vez el Tribunal Administrativo de Antioquia haya expedido la nueva sentencia.

345. Esta Corte advierte que el anotado tribunal podrá usar el material probatorio acopiado en el trámite de revisión de la acción de tutela que se surtió ante esta Corporación, respetando los derechos de contradicción y defensa de las partes y terceros involucrados.

346. Por su parte, en el expediente **T-9.817.513**, el Auto del 30 de noviembre de 2022 proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico y de desconocimiento del precedente. Por ende, esta Corte dejará sin efectos esa providencia y le ordenará a la misma autoridad judicial que profiera una nueva decisión tomando en consideración los fundamentos de esta sentencia, en la que podrá usar el material probatorio recaudado en trámite de revisión de la acción de tutela, respetando los derechos de contradicción y defensa de las partes y terceros involucrados.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. En el marco del expediente T-9.490.238, **REVOCAR** la Sentencia de tutela proferida el 25 de mayo de 2023 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó y adicionó la Sentencia proferida el 20 de febrero de 2023 por la Subsección "B" de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó la tutela presentada por los actores. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica invocados.

SEGUNDO. En el expediente aludido en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, y **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que emita una nueva decisión de segunda instancia que esté conforme con las consideraciones de esta providencia. En esa nueva decisión se podrá emplear el recaudo probatorio realizado en este proceso de tutela y, para el efecto, deberá surtirse el traslado y la contradicción del material probatorio, con el fin de respetar los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de los demás elementos probatorios que puedan decretarse, recaudarse y practicarse en el proceso contencioso administrativo, todo con apego a las normas procedimentales aplicables.

TERCERO. En el marco del expediente T-9.817.513, **REVOCAR** la Sentencia de tutela dictada el 4 de septiembre de 2023 por la Subsección "A" de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que declaró improcedente la tutela al modificar la Sentencia proferida el 26 de abril de 2023 por la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó la tutela formulada por la actora. En su lugar, **TUTELAR** de los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica invocados.

CUARTO. En el expediente aludido en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** el Auto del 30 de noviembre de 2022 proferido por la Subsección "C" de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y **ORDENAR** a dicha autoridad que emita una nueva decisión de segunda instancia que esté conforme con las consideraciones de esta providencia. En esa nueva decisión se podrá emplear el recaudo probatorio realizado en este proceso de tutela y, para el efecto, deberá surtirse el traslado y la contradicción del material

probatorio, con el fin de respetar los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de los demás elementos probatorios que puedan decretarse, recaudarse y practicarse en el proceso contencioso administrativo, todo con apego a las normas procedimentales aplicables.

QUINTO. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo [36](#) del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
A LA SENTENCIA SU.429/24**

Referencia: Expedientes T-9.490.238 y T-9.817.513 AC.

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Estoy de acuerdo con los resolutivos de la decisión porque considero que la Corte debe amparar los derechos fundamentales de los

accionantes en ambos expedientes y dejar sin efectos (i) la sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia (expediente T-9.490.238) y (ii) el auto del 30 de noviembre de 2022, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (T-9.817.513).

Sin embargo, aclaro mi voto porque considero que en el expediente T-9.817.513, la Sala Plena no debió analizar de oficio la configuración del defecto fáctico pues no comparto la postura según la cual, en el marco del estudio de una acción de tutela en contra de providencias judiciales, el juez constitucional estudie defectos que no fueron alegados por los accionantes en su escrito de tutela. Máxime si estos actúan a través de apoderado judicial y su reproche se dirige contra decisiones proferidas por altas cortes como ocurrió en el caso *sub examine*.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en establecer que la verificación de las causales específicas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales “debe ser rigurosa, ya que la acción de tutela no puede convertirse en una instancia adicional para debatir asuntos legales ya zanjados en el proceso adelantado ante la correspondiente jurisdicción”^[219]. Con fundamento en lo anterior, se ha señalado que “cuando la tutela se dirige en contra de las providencias judiciales de las altas cortes, como órganos de cierre, su examen sobre la procedencia de tutela debe ser especialmente exigente pues la sustentación de tales requisitos requiere de una argumentación cualificada”^[220], en tanto sus decisiones tienen relevancia en términos de seguridad jurídica y son fundamentales de cara a la búsqueda de uniformidad de las decisiones de los jueces de menor jerarquía.

En esta línea, la Corte ha reconocido que los accionantes tienen la carga procesal de orientar su argumentación en atención a las subreglas que regulan la tutela contra providencias judiciales^[221] dado que el juez constitucional “tiene vedado adelantar un control **oficioso** y exhaustivo de la providencia reprochada”^[222] (énfasis añadido). Por ello, debe limitarse a analizar los yerros puntuales señalados por el accionante^[223].

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha reconocido que la regla expuesta no puede llevarse al extremo de considerar que si el accionante no señala de forma explícita defecto alguno, la tutela deba declararse improcedente. Por el contrario, ha determinado que lo más importante es que la persona identifique los presupuestos fácticos y de procedimiento que le permitan al juez, con total claridad, determinar el yerro objeto de controversia, de forma tal que, en aplicación del principio *iura novit curia*, el juez pueda emitir un fallo *ultra* o *extra petita*. Esta postura de la Corte ha sido utilizada en casos en los cuales los accionantes, a pesar de no haber nombrado un defecto en los términos de la jurisprudencia, sí han esbozado argumentos que le permiten al juez constitucional encausar la discusión en uno o varios defectos.

En el caso concreto del expediente T-9.817.513, la sentencia argumenta el análisis oficioso del defecto fáctico bajo las siguientes razones: (i) la accionante es víctima de desplazamiento forzado y, en tal medida, es sujeto de especial protección constitucional y, (ii) a fin de garantizar un trato igualitario para este tipo de personas en condición de vulnerabilidad.

Sobre el particular, encuentro que si bien la acción de tutela goza de informalidad y que el juez constitucional debe tener en cuenta las condiciones particulares de los tutelantes, esto únicamente lo habilita para flexibilizar la rigurosidad del análisis de los defectos propuestos. Ello, de forma tal que se estudien los argumentos planteados en el escrito tutelar y se estructuren de conformidad con los defectos que ha establecido la jurisprudencia constitucional^[224]; pero esto no puede entenderse como una facultad para la que Corte estudie yerros que no fueron alegados por los actores y que tampoco se pueden desprender del escrito de tutela.

Aunado a lo expuesto, resulta relevante señalar que, aunque la accionante es víctima de desplazamiento forzado y, en tal virtud, ostenta la calidad de sujeto de especial protección, lo cierto es que actuó a través de apoderado judicial, profesional del derecho a quien le corresponde una carga argumentativa más estricta, situación que no se materializó en tanto el apoderado de la accionante no dio cuenta siquiera de una argumentación mínima que le permita a la Corte encausar

sus quejas en el defecto fáctico. Por el contrario, sus argumentos se enfocan en (i) demostrar que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad y que, por lo tanto, no aplica el término de caducidad y (ii) el Consejo de Estado desconoció el precedente vigente al momento de interpuesta la demanda del medio de control de acción de grupo.

En mi criterio, esta aproximación a la tutela contra providencia judicial de alta Corte resulta problemática y desnaturaliza el carácter excepcional que se le ha reconocido.

Con fundamento en estas consideraciones, aclaro mi voto.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

**ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
A LA SENTENCIA SU.429/24**

Referencia: expedientes T-9.490.238 y T-9.817.513 (AC)

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, expongo las razones que me motivaron a aclarar el voto en la Sentencia SU-429 de 2024.

En la referida sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional se encargó de revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los expedientes T-9.490.238 y T-9.817.513, en los cuales se declaró la caducidad de las demandas promovidas en acciones de grupo por víctimas del desplazamiento forzado.

Si bien comparto la decisión consistente en tutelar los derechos fundamentales invocados por los accionantes, dejando sin efectos las providencias acusadas, considero pertinente aclarar que, desde mi perspectiva, el fallo debió desarrollar en la parte motiva dos elementos de relevancia constitucional: (i) los elementos que deben tenerse en cuenta para valorar el cómputo de la caducidad cuando se trata de hechos asociados a graves violaciones a los derechos humanos y (ii) la necesidad de que los jueces realicen una valoración flexible y pro-víctima que considere la naturaleza continuada del daño en los hechos de desplazamiento forzado.

El alcance del traslado de las reglas de caducidad de la acción de reparación directa a las acciones de grupo, respecto del fenómeno de desplazamiento forzado

Teniendo en cuenta que el medio de reparación directa y la acción de grupo plantean elementos similares sobre la indemnización de daños, el traspaso de las reglas de caducidad de la primera acción aplica para la segunda, siempre que dicho traslado tenga en cuenta que el delito de desplazamiento forzado requiere un análisis particular sobre su carácter continuado en el tiempo.

Siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-312 de 2020 estableció que, cuando se pretende la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado en casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, rige una regla general: el término de caducidad de dos años se debe computar a partir del momento en que las víctimas conocieron o debieron conocer: (i) la ocurrencia de los hechos constitutivos del daño; (ii) la participación, por acción u omisión del Estado; y (iii) la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, independientemente de que hayan transcurrido varios años o décadas desde el momento en el que ocurrió el daño.

No obstante, la Corte también ha enfatizado en la importancia de que los jueces otorguen un valor integral y flexible de las pruebas, en cada caso concreto, teniendo en cuenta las dificultades y

barreras específicas a las que se pueden enfrentar las personas, ya que esto puede impactar significativamente en su capacidad de ejercer oportunamente la acción judicial. Adicionalmente, los jueces también deben adecuar el proceso, con el fin de que se les garantice a las víctimas exponer las razones por las cuales no acudieron oportunamente ante la justicia^[225].

El desplazamiento forzado ha sido entendido como “un fenómeno de movilidad humana que lesiona de manera intensa y multidimensional los derechos humanos de las personas que han sido obligadas a abandonar su residencia habitual”^[226]. En ese orden de ideas, (i) el *daño*, (ii) el examen de la *participación del Estado* y (iii) la *responsabilidad por la antijuridicidad* debe valorarse con especial cautela. Por ejemplo, aquel fenómeno no es de ejecución instantánea sino continuada, es decir, no se consolida solo con el hecho originario del desplazamiento, sino también comprende la cadena de sucesos que le puede ocurrir a la persona desplazada. La persona puede sufrir múltiples desplazamientos territoriales o locales, verse sometida a una situación de desamparo por meses o incluso años, o no lograr un reasentamiento efectivo a causa de fenómenos de violencia armada. Por esta razón, los jueces deben adoptar un enfoque flexible y pro-víctima sobre los efectos del desplazamiento frente a cada demandante. Este análisis tiene efectos directos en la valoración de la caducidad, ya que permite reconocer que el daño no se concreta en un solo evento, sino que puede comprender múltiples desplazamientos, amenazas correlacionadas y otras situaciones que prolongan la vulnerabilidad de las víctimas en el tiempo.

La aplicación excepcional de los efectos del retorno en la población desplazada

La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional contemplan la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto del cómputo de caducidad^[227], en circunstancias materiales en las que se dificulte el acceso a la administración de justicia. Desde mi perspectiva, aquello se podría admitir, excepcionalmente, respecto del impacto del desplazamiento y de las condiciones de retorno del demandante.

En la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, el Consejo de Estado fijó una excepción a las reglas de caducidad, según la cual se puede inaplicar el término de caducidad, siempre y cuando existan circunstancias materiales y objetivas que hayan impedido a las víctimas ejercer su derecho de acción. En estos casos, el plazo solo comenzará a correr una vez desaparezcan dichos obstáculos. Sobre este punto, la Corte ha precisado que a “los jueces administrativos les corresponde asumir un papel proactivo, (...) que permita suplir, a través del decreto de pruebas, las posibles falencias probatorias que se puedan presentar”, sobre todo cuando los interesados sean víctimas del conflicto armado, en situación socioeconómica compleja, pobreza extrema, incluso población campesina con escaso acceso a asesoría jurídica, lo cual deberá valorarse en cada caso concreto^[228].

Adicionalmente, en la Sentencia SU-241 de 2024, esta Corporación ha establecido que, en casos excepcionales, los jueces pueden considerar que el retorno de la población desplazada constituye un punto de referencia válido para el inicio del cómputo de la caducidad. En dicha sentencia se indicó que existen dos momentos a partir de los cuales se puede contabilizar el término de caducidad en los eventos de retorno: (i) cuando se dan las condiciones de seguridad para el retorno de la víctima y (ii) cuando se logra el restablecimiento en el lugar de origen, sin perjuicio de que las víctimas regresen o no. No obstante, esta postura debe estar acompañada de un análisis sobre las condiciones materiales en las que se encontraban las víctimas para acceder a la administración de justicia.

Estimo que en los eventos de desplazamiento forzado los jueces deben contemplar de forma integrada el fenómeno de desplazamiento forzado, considerando las condiciones de retorno de aquella población, así como también deben contemplar las barreras específicas que afectan a la población desplazada que busca acceder al sistema judicial. Lo anterior, debido a que esta no solo suele encontrarse en un estado de vulnerabilidad extrema, sino que también está afectada por distintos factores como: la baja calidad en la atención por parte de las entidades, la falta de presupuesto, la discriminación, la desigualdad económica, cultural y étnica, entre otros.

La Sentencia SU-429 de 2024 no podía desconocer los fallos precedentes, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional ^[229], sobre la valoración de los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada. Mientras la población no retorne a su lugar de origen o se reubique en un lugar definitivo con las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano ha reconocido que la persona continúa en situación de desplazamiento. Esta postura no es abstracta ni injustificada, sino que responde a las dificultades materiales que enfrenta esta población para rehacer su vida y, con ello, los efectos que esto puede implicar en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a la justicia.

Basta con imaginar el caso de una persona desplazada en una zona territorial alejada, sin redes de apoyo ni condiciones mínimas de subsistencia, que tiene que contratar un abogado para interponer una acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Igualmente, el evento en que una persona desplazada, individual, con su familia o en comunidad tiene que desplazarse a zonas urbanas y rehacer completamente sus proyectos de vida. Por ello, en varias decisiones judiciales, y tras analizar las condiciones concretas de cada caso, se ha considerado que solo cuando la persona se reubica de forma efectiva y adquiere condiciones mínimas de estabilidad, puede ejercer materialmente acciones legales o judiciales. Este examen pro-víctima no puede perderse de vista y, aunque comparto el fallo en cuanto el amparo de los derechos fundamentales decidido, considero que pudo haberse profundizado en la necesidad de valorar presupuestos más específicos sobre el fenómeno del desplazamiento, como los relacionados con los efectos de las medidas de retorno y la reubicación frente a las particularidades y necesidades que enfrenta esta población.

En estos términos quedan expuestas las razones por las cuales aclaro el voto respecto de la Sentencia SU-429 de 2024.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

[1] Expediente T-9.490.238, carpeta digital "OneDrive_1_6-10-2023", documento digital "01Cuaderno1.pdf", pp. 251-283.

[2] *Ibid.*, p. 268.

[3] *Ibid.*, pp. 251-259.

[4] *Ibid.*, pp. 284-286.

[5] En respuesta a la acción de grupo, el 2 de noviembre de 2010, el Ejército Nacional negó su responsabilidad al alegar que no puede ser culpable de daños que no son directamente atribuibles a su acción u omisión. Afirmó que, aunque el Estado tiene la obligación de proporcionar seguridad, esa obligación es de medio y no de resultado, ya que es imposible garantizar seguridad de forma completa debido a la imprevisibilidad de los de actos terroristas. Destacó la ausencia de responsabilidad del Estado por acciones atribuibles a terceros y propuso excepciones tales como la inexistencia de una obligación, la falta de conformación del grupo demandante, la caducidad de la acción y la fuerza mayor. Véase: Expediente T-9.490.238, carpeta digital "OneDrive_1_6-10-2023", documento digital "01Cuaderno1.pdf", pp. 294-302. Por su parte, la Policía Nacional, en respuesta del 11 de noviembre de 2010, rechazó la responsabilidad del Estado atribuida en la demanda, al señalar que no puede responder por actos delictivos de terceros. Destacó que el deber de la Policía es la prevención, no la predicción de todos los actos delictivos, dada su naturaleza sorpresiva y clandestina. Enfatizó que la evaluación del cumplimiento del deber institucional debe hacerse caso por caso y que asignar un agente del orden a cada ciudadano o establecer puestos fijos en todo el país para garantizar la seguridad de todos es irrazonable y técnicamente imposible. El desplazamiento y los daños causados, según la Policía, fueron consecuencia de la magnitud y fuerza de la delincuencia, lo cual superó la capacidad del Estado para prevenirlos. Véase: Expediente T-9.490.238, carpeta digital "OneDrive_1_6-10-2023", documento digital "01Cuaderno1.pdf", pp. 314-324.

[6] Expediente T-9.490.238, documento digital "ED_SENTENCIAENPRIMERA(.pdf) Nr oActua 2 -Sentencia de primera instancia-6".

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*, p. 48.

[9] Expediente T-9.490.238, carpeta digital "OneDrive_1_6-10-2023", documento digital "05Cuaderno5.pdf", pp. 302-337.

[10] Expediente T-9.490.238, documento digital "8ED_SENTENCIASEGUNDAIN.pdf"

[11] *Ibid.*, p. 18.

[12] *Ibid.*

[13] El Tribunal Administrativo de Antioquia mencionó que, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, existen dos criterios jurisprudenciales sobre la aplicación del término de caducidad en casos relacionados con delitos de lesa humanidad, cuando en ellos se pretende una indemnización por un daño atribuible al Estado. Indicó que uno de esos criterios aboga por inaplicar el término de caducidad de la ley, cuando se presenta una demanda relacionada con delitos de lesa humanidad. Esa postura se cimenta en las normas de protección de los Derechos Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario, en los principios de Derecho Internacional Público, en el *ius cogens*, así como en el criterio de universalidad, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia. Esta postura puede advertirse en las siguientes providencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: Auto del 17 de septiembre de 2013, dentro del expediente con radicación número 5000-23-26-000-2012-00537-01(45092); Sentencia del 7 de septiembre de 2015, con radicación número 85001001-23-31-000-2010-00178-01(47671), y el Auto del 5 de septiembre de 2016, radicación número 05001-23-33-000-2016-00587-01(57625).

[14] Expediente T-9.490.238, documento digital "8ED_SENTENCIASEGUNDAIN.pdf", p. 21.

[15] El Tribunal Administrativo de Antioquia también se refirió a la aplicación en el tiempo de esta regla jurisprudencial. Señaló que existen dos posturas encontradas en el Consejo de Estado. Por un lado, se argumenta que, aunque el derecho puede evolucionar y cambiar, un cambio de jurisprudencia no puede afectar derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y, por lo tanto, el término de caducidad inicial debe respetarse. En otras palabras, que los cambios jurisprudenciales no deben tener efecto retroactivo cuando afectan garantías procesales. Por otro lado, se plantea que los jueces de lo contencioso administrativo deben aplicar de manera inmediata las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, al resolver sus casos, según lo establecido en el artículo 10° de la Ley 1437 de 2011. Véase: Expediente T-9.490.238, documento digital "8ED_SENTENCIASEGUNDAIN.pdf"

[16] Expediente T-9.490.238, documento digital "8ED_SENTENCIASEGUNDAIN.pdf", pp. 39-52.

[17] *Ibid.*

[18] Al respecto, la parte demandante señaló que debía considerarse lo referido por: (i) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 29 de noviembre de 2018, caso Órdenes Guerra vs Chile; (ii) el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 26 de julio de 2011, radicación 080012331000201000762-01; (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 17 de septiembre de 2013, radicación 250002326000201200537-01; (iv) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 3 de diciembre de 2014, radicación 730012331000200301736-01; (v) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 7 de septiembre de 2015, radicación 850012331000201000178-01; (vi) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 5 de septiembre de 2016, radicación 050012333000201600587-01; (vii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 14 de septiembre de 2017, radicación 050012333000201602780-01; (viii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, radicación 850013333002201400144- 01; (ix) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 12 de marzo de 2021, radicación 110010315000202000688-01; (x) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de agosto de 2021, radicación 110010315000202100097-01; (xi) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de julio de 2022, radicación 110010315000202201694-01; (xii) Aclaración de voto presentado por la Consejera María Adriana Marín a la Sentencia de 21 de mayo de 2021 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicación

270012333000201400206-01, y (xiii) Salvamento de voto presentado por el Consejero Alberto Montaña Plata a la Sentencia de 10 de febrero de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicación 810012339000201800124-01.

[19] Expediente T-9.490.238, carpeta digital "05001333100120100040701_T133413258265798309", subcarpeta digital "Principal", documento digital "2ED_04RECURSOREVISEVENTU.pdf"

[20] Expediente T-9.490.238, documento digital "9ED_AUTONOSELECCIONAP.pdf"

[21] *Ibid.*, p. 18.

[22] Expediente T-9.490.238, documento digital "10ED_RECURSODEINSISTENC.pdf"

[23] Expediente T-9.490.238, carpeta digital "05001333100120100040701_T133413258265798309", subcarpeta digital "Apelación Auto", documento digital "26 AUTO QUE DECIDE SOBRE INSISTENCIA EN TRAMITE DE REVISION EVENTUAL O INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL.pdf"

[24] *Ibid.*, p. 15.

[25] *Ibid.*, p. 16.

[26] Expediente T-9.490.238, documento digital "ED_TUTELAGRUPONARINO(.pdf) Nro Actua 2 -Demanda-1".

[27] *Ibid.*, p. 6.

[28] Expediente T-9.490.238, documento digital, "AUTOQUEADMITETUTELA(.pdf) NroActua 4 -Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo".

[29] Expediente T-9.490.238, documento digital "SENTENCIA(.pdf) NroActua 17-Sentencia de primera instancia-6"

[30] *Ibid.*, p. 9.

[31] *Ibid.*

[32] *Ibid.*, p. 10.

[33] *Ibid.*, pp. 10 y 11.

[34] Expediente T-9.490.238, documento digital "39_110010315000202206772001 RECIBE MEMORIAL 20230313105439.pdf"

[35] Expediente T-9.490.238, documento digital "SENTENCIA(.pdf) NroActua 5(.pdf) NroActua 5 -Sentencia de segunda instancia-10".

[36] *Ibid.*, p. 16.

[37] *Ibid.*

[38] Expediente T-9.490.238, documento digital "AUTO SALA SELECCION 28 JULIO-23 NOTIFICADO 14 DE AGOSTO-23.pdf".

[39] Expediente T-9.490.238, documento digital "Constancia Estado de Seleccion 011 Agosto 14-2023.pdf".

[40] Expediente T-9.490.238, documento digital "T-9.490.238_informe_de_reparto.pdf".

[41] En esta providencia se empleará el término 'acción de grupo' para hacer referencia a la solicitud de reparación de perjuicios causados a un grupo, presentada por la accionante Maira Alejandra Torres Montoya. Se entiende que el término acción de grupo no ha sufrido modificaciones, a pesar de las variaciones introducidas por el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con respecto a esta acción constitucional.

[42] Expediente T-9.817.513, documento digital "ED_TUTELA.pdf NroActua 8.pdf NroActua 8-Demanda-1"

[43] *Ibid.*

[44] Expediente T-9.817.513, documento digital, carpeta digital "002-2019-00541-00", "Cuaderno 3", documento digital "Expediente proceso 2019000541 C 3.pdf"

[45] La Policía Nacional, en respuesta del 16 de julio de 2019, señaló que varios de los hechos de la demanda no le constaban o no eran ciertos. Asimismo, propuso las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva. Seguidamente, mencionó que el Estado no puede responder por actos delictivos de terceros que no estén relacionados con la administración pública. Véase: Expediente T-9.817.513, carpeta digital "0002019-541-00", documento digital "Expediente proceso 2019000541 C 3.pdf", pp. 35-47. A su turno, el Ejército Nacional también planteó la excepción de caducidad de la acción e indicó que el caso no reúne los presupuestos de responsabilidad del Estado. Afirmó que no era cierto que agentes del Estado hubieran participado en las acciones violentas cometidas por los grupos paramilitares anotados en la demanda. Seguidamente, indicó que no existía un nexo causal probado, por lo que no habría legitimidad en la causa por pasiva. Además, los actos dañosos cuya indemnización se reclama son atribuibles a un tercero, por lo que estos no son imputables al Estado. Véase: Expediente T-9.817.513, carpeta digital "0002019-541-00", documento digital "Expediente proceso 2019000541 C 3.pdf", pp. 125-141.

[46] Expediente T-9.817.513, carpeta digital "0002019-541-00", documento digital "02 TERMINA PROCESO POR CADUCIDAD.pdf", pp. 5 y 6.

[47] Expediente T-9.817.513, carpeta digital "0002019-541-00", documento digital "03 REPOSICIÓN APELACIÓN.pdf", pp. 5 y 6.

[48] Expediente T-9.817.513, carpeta digital "0002019-541-00", documento digital "04 NO REPONE CONCEDE APELACION.pdf", p. 5.

[49] Expediente T-9.817.513, documento digital "ED_TUTELA.pdf NroActua 8.pdf NroActua 8-Demanda-1"

[50] *Ibid.*, p. 104.

[51] Expediente T-9.817.513, documento digital "ED_TUTELA.pdf NroActua 8.pdf NroActua 8-Demanda-1"

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.* Sentencia del 29 de septiembre de 2022, Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-15-000-2022-01814-01; Sentencia del 7 de julio de 2022, Sección Segunda, Subsección A de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-15-000- 2022-01694-01; Sentencia del 30 de agosto de 2021, Sección Tercera, Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-15-000- 2021-00097-01(AC); Sentencia del 30 de abril de 2021, Sección Tercera, Subsección B de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-15-000-2020-04068-01(AC).

[54] Expediente T-9.817.513, documento digital "AUTOQUEADMITEDEMANDA.pdf NroActua 12.pdf NroActua 8-Auto admisorio inadmisorio o de rechazo"

[55] La subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado propuso denegar el amparo solicitado. Argumentó que la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 debía aplicarse de manera retroactiva, es decir, sobre casos que aún estaban por decidirse para el momento en el que se expidió esa sentencia, como ocurrió con la acción de grupo objeto de estudio. Por ende, el auto atacado debía seguir las reglas establecidas en esa sentencia unificadora. Adicionalmente, destacó que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sólo son vinculantes cuando interpretan las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos. En este caso particular, argumentó que la decisión en el caso Órdenes Guerra contra Chile no versa sobre la interpretación de tales normas. Véase: Expediente T-9.817.513, documento digital "CONTESTACIONDEMANDA_CONTESTACI_RESPUESTAACCIONDE.pdf NroActua 9-Contestaci243n Tutela-3"

[56] Expediente T-9.817.513, documento digital "SENTENCIA.doc NroActua 23.doc NroActua 16.doc NroActua 23-Sentencia de primera instancia-6"

[57] *Ibid.*, pp. 14.

[58] *Ibid.*, pp. 15.

[59] *Ibid.*

[60] Expediente T-9.817.513, documento digital "RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_RECURSODEIMPUGNACI.pdf"

[61] Expediente T-9.817.513, documento digital "SENTENCIA.pdf NroActua 5.pdf NroActua 5.pdf NroActua 5-Sentencia de segunda instancia-10", p.5.

[62] *Ibid.*, p. 7.

[63] Expediente T-9.490.238, documento digital "T-9.490.238_Auto_de_pruebas.pdf"

[64] Expediente T-9.490.238, documento digital "GS-2023-289916-DEANT RESPUESTA.pdf"

[65] Expediente T-9.490.238, documento digital "Correo_ Gob Antioquia.pdf"

[66] *Ibid.*

[67] Expediente T-9.490.238, documento digital "OFI-2300331327 GFPU.pdf"

[68] Expediente T-9.490.238, documento digital "RS20231127140498 Respuesta oficio N. OPTB-270 de 2023. Expediente T-9.490.238.pdf"

[69] Expediente T-9.490.238, documento digital "RAD INFORME CORTE CONSTITUCIONAL.pdf"

[70] Expediente T-9.490.238, documento digital "RESPUESTA PREGUNTAS ACCIONANTES.pdf"

[71] *Ibid.*

[72] *Ibid.*

[73] Expediente T-9.490.238, documento digital "T-9.490.238AC_Auto_de_pruebas.pdf"

[74] Expediente T-9.490.238, documento digital "Respuesta AUTO Corte C..pdf"

[75] *Ibid.*

[76] Expediente T-9.490.238, documento digital "T-9.490.238_Auto_traslado_de_pruebas.pdf".

[77] Expediente T-9.490.238, documento digital "Correo_ J01Advo Medellin.pdf".

[78] Expediente T-9.490.238, documento digital "informe de pruebas auto de 6-3-24.pdf".

[79] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992.

[80] *Ibid.*

[81] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018 y T-455 de 2019. Interesa poner de presente que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la *informalidad* es una de sus notas características, cuyo fundamento reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la *titularidad*- para promover la acción de amparo constitucional. Consultar, entre otras, las Sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008.

[82] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-114 de 2002, T-136 de 2005 y SU-128 de 2021. En general, para determinar si una controversia es constitucionalmente relevante se deben considerar los siguientes tres criterios: a) la controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico, b) el caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental y, por último, c) la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios. Ver, sentencias SU-134 de 2022 y SU-326 de 2022.

- [83] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, SU-537 de 2017 y SU-508 de 2020.
- [84] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-499 de 2016, T-022 de 2017, T-291 de 2017, T-091 de 2018 y T-461 de 2019.
- [85] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, SU-537 de 2017 y SU-068 de 2018.
- [86] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005 y SU-335 de 2017.
- [87] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 2015. Para mayor detalle sobre estas reglas, revítese el fundamento jurídico 4.6 de la referida providencia. Ahora bien, frente a esa prohibición sobreviene la cláusula de excepción contenida en la Sentencia SU-627 de 2015, que prevé la procedencia de la acción de tutela contra fallos de tutela en casos de fraude, por ejemplo. En la Sentencia SU-081 de 2020, a este requisito se adicionó el de que tampoco se trate de sentencias proferidas por esta Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad ni de aquellas que resuelven el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad a cargo del Consejo de Estado.
- [88] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-074 de 2022.
- [89] *Ibid.*
- [90] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-257 de 2021.
- [91] Corte Constitucional, Sentencia SU-149 de 2021.
- [92] Decreto 2591 de 1991: "*Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos (...)*"
- [93] Expediente T-9.490.238, documentos digitales "*ED_PODERENMENSAJEDE(.eml) NroA ctua 2 -Poder*", "*ED_PODERENMENSAJEDE(.eml) NroA ctua 2 -Poder*", "*RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_PODERMARIAOSPINAP(.pdf) NroActua 10-Indice*" y "*RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_PODERGUILIANA(.pdf) Nro Actua 10-Indice*"
- [94] Esto, sin perjuicio de las consideraciones que esta providencia sostiene sobre las dos decisiones del Consejo de Estado (correspondientes al Expediente T-9.490.238) mediante las cuales negó la revisión eventual de esta acción de grupo.
- [95] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2021.
- [96] Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.
- [97] Sumado a esos tres elementos, desde la Sentencia SU-128 de 2021, reiterada por las Sentencias SU-103 de 2022, SU-134 de 2022, SU-215 de 2022 y SU-017 de 2024, se precisó otro supuesto que debe acreditarse.
- [98] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-136 de 2015.
- [99] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2015 y SU-128 de 2021.
- [100] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-386 de 2023 y SU-017 de 2024.
- [101] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2021.
- [102] *Ibid.*
- [103] Corte Constitucional, Sentencia SU-103 de 2022. Este último criterio buscar hacer énfasis en que nadie puede alegar su propia torpeza para buscar el amparo de sus derechos fundamentales.
- [104] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-020 de 2020.
- [105] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-823 de 2014, T-538 de 2015, T-570 de 2015, T-712 de 2017, SU-005 de 2018, T-488 de 2018 y T-085 de 2020.
- [106] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-129 de 2009, T-335 de 2009, SU-339 de 2011, T-664 de 2012 y T-340 de 2020.
- [107] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-453 de 2009.
- [108] "*Artículo 67. Recursos contra la sentencia. La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento el Juez ordenará se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro. El recurso de apelación deberá resolverse por la autoridad judicial competente en un término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de radicación del expediente en la Secretaría General; sin embargo, cuando sea necesario practicar nuevas pruebas, el término para decidir el recurso podrá ampliarse en diez (10) días. Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las Acciones de Grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero en ningún caso el término para decidir estos recursos podrá exceder de noventa (90) días contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la Secretaría General de la Corporación.*"
- [109] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de junio de 2018. Radicación: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP). Véase en la web: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/15001-33-31-001-2004-01647-01\(SU\)\(REV-AP\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP).pdf)
- [110] Corte Constitucional, Sentencias SU-686 de 2015 y SU-018 de 2024.
- [111] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-499 de 2016, T-022 de 2017, T-291 de 2017, T-091 de 2018 y T-461 de 2019.
- [112] En el expediente T-9.817.513, la Sala advierte la necesidad de estudiar oficiosamente se configuró un defecto fáctico, por las siguientes razones: (i) porque la actora que presentó la tutela es una persona desplazada forzosamente. Como lo identifica esta providencia y lo ha señalado esta Corte, los sujetos que han padecido el desplazamiento forzado tienen una especial protección constitucional derivada de la vulnerabilidad que entraña padecer ese flagelo; y (ii) porque la Sala advierte que, como ocurre con el Expediente T-9.490.238, las decisiones cuestionadas en este caso emplearon la fecha en la que los accionantes de la demanda de grupo fueron inscritos en el Registro Único de Víctimas, como el momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad establecido en la ley. Esto, en un abierto desconocimiento del propósito para el cual se

conció ese registro. Las consideraciones que soportan el estudio de oficio del defecto fáctico en este caso se consignan en el acápite en el que se aborda su configuración en este expediente.

[113] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997.

[114] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001.

[115] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001.

[116] Cfr., Corte Constitucional Sentencias SU-1150 de 2000, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-821 de 2007 y SU-254 de 2013.

[117] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

[118] Corte Constitucional, Sentencia T-347 de 2014.

[119] Cfr., Corte Constitucional, Auto 326 de 2020.

[120] Cfr., Corte Constitucional, Autos 331 de 2019 y 326 de 2020.

[121] El artículo 1º de la Ley 387 de 1997 determina que una persona desplazada es aquella que se vio *“forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”*

[122] Cfr., Consejo de Estado, Sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC. Citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 21 de febrero de 2011, radicación número 50001-23-31-000-2001 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de mayo de 2013, radicación número 50 001 23-31-002-199-2000-392-00.

[123] *Ibid.*

[124] *Ibid.*

[125] Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de mayo de 2012, radicación número 76001-23-31-000-2012-00306-01(AC).

[126] *Ibid.*

[127] Cfr., Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 9 de mayo de 2012, radicación número 76001-23-31-000-2012-00306-01(AC).

[128] Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de mayo de 2013, radicado número 50 001 23-31-002-199-2000-392-00.

[129] Cfr., Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 12 de junio de 2008, radicación número 2002-00036.

[130] *“Artículo 18. De la cesación de la condición de desplazado forzado. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.”*

[131] Acto Legislativo 01 de 2017. *“Artículo transitorio 18. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado, 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. Parágrafo. En los casos en que se aplique amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, no procederán acciones judiciales contra los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.”*

[132] Esta aproximación se desprende, por ejemplo, de las siguientes providencias: (i) Sentencia del 29 de septiembre de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicado 25000-23-25-000-2000-09014-05 (AG), y (ii) Sentencia del 10 de junio de 2021, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, radicado 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU.

[133] Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Expediente 2013-00298-01(AG).

[134] Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente número 2001 – 00029; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de marzo de 2011, Radicado número 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC); Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 26 de junio de 2015, Radicado número 25000-23-41-000-2014-01569-01(AG); Sentencia de 12 de agosto de 2014, radicación número 18001-23-33-000-2013-00298-01(AG).

[135] Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de marzo de 2011, Radicado número 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC)

[136] Cfr., Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de marzo de 2011, Radicado número 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC); Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 26 de junio de 2015, Radicado número 25000-23-41-000-2014-01569-01(AG).

[137] Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de marzo de 2011, Radicado número 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC).

[138] Cfr., Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de marzo de 2011, Radicado número 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC); Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 26 de junio de 2015, Radicado número 25000-23-41-000-2014-01569-01(AG).

[139]

Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B. Auto del 30 de marzo de 2017, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado 25000234100020140144901; Auto del 07 de febrero de 2018, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado 05001233300020160269601; y Auto del 28 de junio de 2019, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado 05001233300020180016501.

[140]

Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección C. Auto del 17 de septiembre de 2013, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado 25000232600020120053701; Auto del 13 de febrero de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado 73001233100019990095202; y Sentencia del 06 de mayo de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado 54001233100019950929501.

[141]

Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Auto del 13 de mayo de 2015, C.P. Hernán Andrade Rincón, radicado 18001233300020140007201; Auto del 10 de febrero de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, radicado 20001233100020060034601; Auto del 7 de diciembre de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, radicado 47001233300320140032601.

[142]

Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Auto del 11 de mayo de 2017, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 25000233600020160131401; Auto del 26 de julio de 2017, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, radicado 25000233600020160130701; y Auto del 15 de febrero de 2018, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 05001233300020160077401.

[143]

La Sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado se profirió por una mayoría de 4 consejeros contra 3. Uno de los 4 consejeros que estuvo a favor a aclaró su voto (Guillermo Sánchez Luque). Los Consejeros de Estado que salvaron su voto fueron Alberto Montaña Plata, María Adriana Marín y Ramiro Pazos Guerrero. En su salvamento de voto, el Consejero **Alberto Montaña Plata** adujo que la sentencia desconoció el estándar vigente en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de acceso a la justicia para las víctimas de crímenes atroces y, en cambio, creó una regla jurisprudencial contra-igualitaria y regresiva que, a la postre, resulta contra-convencional e inconstitucional. Para fundamentar su posición se refirió a dos construcciones argumentativas de esa sentencia que no comparte. En primer término, señaló que la providencia de unificación desconoció la fuerza vinculante de una Sentencia de la Corte Interamericana en el caso Órdenes Guerra vs. Chile, mediante la aplicación de una especie de margen de apreciación nacional estricto, que es ajeno al sistema interamericano de derechos humanos. En segundo lugar, indicó que esa providencia estableció una analogía entre dos normas procesales cuyos presupuestos y fundamentos son disímiles, para derivar una regla jurisprudencial en la que eliminó la diferencia entre las víctimas de crímenes atroces, como sujetos de especial protección constitucional, y el resto de los potenciales demandantes de responsabilidad estatal. A su juicio, la regla unificada neutralizó el estatuto constitucional de estas víctimas y las garantías especiales a sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. A su turno, en su salvamento de voto, el Consejero **Ramiro Pazos Guerrero** señaló que estaba en desacuerdo con la postura asumida por la mayoría de la Sección Tercera. En suma, consideró que la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio debe aplicar para las demandas indemnizatorias dirigidas a reparar a las víctimas de esos delitos. Esto, a partir de lo consagrado en la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile de la Corte IDH, la cual aplica en el ordenamiento jurídico colombiano. A su juicio, los jueces contenciosos administrativos en Colombia sí están facultados para aplicar la excepción de convencionalidad en casos de este tipo, como instrumento de estabilización del sistema de fuentes. Esto, con miras a determinar el acaecimiento de la caducidad en los casos que son sometidos a su conocimiento. Por su parte, la Consejera **María Adriana Marín**, señaló que compartía los argumentos planteados por los demás consejeros que salvaron su voto. Concluyó al señalar que está *“convencida de que la regla jurisprudencial que se unificó, con cada una de sus premisas, va a generar un efecto restrictivo en el acceso a la administración de justicia de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, lo que sin lugar a dudas no se acompasa con el contexto histórico que vive Colombia.”* Finalmente, el Consejero **Guillermo Sánchez Luque** manifestó que aclaraba su voto e indicó lo siguiente: *“En el ámbito de la responsabilidad civil del Estado no es de recibo una supuesta ‘intemporalidad’ para presentar la demanda. Lo importante es que el marco legal tenga en cuenta la posibilidad real del titular del derecho de crédito, derivado de un daño antijurídico imputable al Estado, de exigir su cumplimiento judicialmente o de renunciar a hacerlo, si decide dejar que opere el fenómeno de la caducidad. El legislador al regular el proceso contencioso administrativo tuvo en cuenta que, en ciertas ocasiones -como puede ocurrir en los casos de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra- el término para presentar la demanda debe ajustarse a las circunstancias especiales de los afectados. Así, el literal i) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, al regular la demanda de reparación directa, estableció que debe presentarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior. El derecho interno, pues, al acoger la jurisprudencia de esta Corporación, es bastante amplio al permitir que se demande ‘desde cuando tuvo o debió tener conocimiento’ de la causa del daño alegado. Además, la Ley 1437 de 2011 incluyó una disposición para el particular evento de la desaparición forzada dadas sus características especiales. Como la regulación legal de la presentación de la demanda, con la que se pretende reclamar un obligación indemnizatoria que se deriva de un delito de lesa humanidad o crimen de guerra, permite que pueda intentarse desde que ocurre ese hecho o desde que el sujeto activo de la obligación tiene conocimiento de la participación del Estado, no hay motivo para que, so pretexto de garantizar el acceso a la justicia, se desconozca los términos judiciales para reclamar una obligación civil, ante los jueces.”*

[144]

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033)A.

[145]

Ibid.

[146]

La Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 estableció textualmente lo siguiente respecto de la aplicación de lo dispuesto en la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile de la Corte IDH, del 29 de noviembre de 2018: *“La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 29 de noviembre de 2018, caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, concluyó que el Estado, previa aceptación de su responsabilidad, vulneró el derecho de acceso a administración de justicia, en los términos de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma normativa. La Corte precisó que el recurso judicial disponible en la jurisdicción chilena para recibir una indemnización por violaciones a los derechos humanos por parte del Estado era la acción civil de indemnización y que las demandas presentadas para tal fin fueron rechazadas en aplicación del instituto de la prescripción consagrado en los artículos 2.514 y 2.515 del Código Civil Chileno, según el cual el término pertinente es de 5 años. La CIDH (sic) compartió el argumento de la Comisión, según el cual no existen razones que justifiquen que en el derecho chileno la acción penal sea imprescriptible y la civil no; además, aclaró que compartía la jurisprudencia de los últimos años de la Corte Suprema de Justicia de Chile, a través de la cual se declaró en numerosos casos la imprescriptibilidad de la acción civil indemnizatoria por daños derivados de delitos de lesa humanidad. La decisión de la Corte se fundamentó en la aceptación de responsabilidad por parte de Chile, Estado que indicó que, en efecto, en los casos en los que se pretendía la reparación de los perjuicios causados por un delito de lesa humanidad la acción civil no debía prescribir. Este allanamiento no se confrontó con las normas internas y las de la Convención, cuyo alcance tampoco fue delimitado. Pues bien, las sentencias de la CIDH (sic) resultan vinculantes en tanto interpreten las normas de la Convención. El fallo analizado no contiene una interpretación del artículo 25 de la CADH –acceso a la administración de justicia–, pues, se insiste, avala la aceptación de responsabilidad de Chile, en cuanto a*

los efectos de sus normas de prescripción de las acciones civiles frente a los delitos de lesa humanidad. Adicionalmente, esta Sala precisa que el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos distintos a los establecidos en el derecho colombiano, en cuanto no prevén la posibilidad de contar el plazo pertinente a partir del conocimiento de la participación del Estado, lo cual, como antes se explicó, es una regla que tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad en materia penal. En las condiciones analizadas, la Sala concluye que, como en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile no se interpretó la Convención Americana de Derechos Humanos a la luz de reglas con contenido material similar a las que prevé nuestro Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011, tal pronunciamiento no resulta vinculante para resolver el presente asunto."

[147] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033)A.

[148] *Cfr.*, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. **Sección Primera**. Auto del 1 de diciembre de 2022 de la Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Radicación: 050013331001201000407-01. Esta providencia resuelve una solicitud de insistencia de una petición del mecanismo de revisión eventual de la acción de grupo. | Auto del 28 de octubre de 2022 de la Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Radicación: 050013331001201000407-01. Esta providencia resuelve una solicitud de revisión eventual de la acción de grupo. **Sección Tercera**. Auto del 2 de junio de 2023 de la Subsección B. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Radicación: 13001-23-33-000-2016-01164-01 (69.436). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación de los perjuicios causados a un grupo. | Sentencia del 19 de abril de 2023 de la Subsección B. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Radicación: 47001-23-33-000-2016-00183-01 (64.521). Esta Providencia se refiere a un proceso de reparación directa por desplazamiento forzado. | Sentencia del 26 de enero de 2023 de la Subsección B. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Radicación: 05001-23-33-000-2016-00536-02 (AG). Esta providencia se refiere a un proceso de acción de grupo por desplazamiento forzado. | Auto del 16 de diciembre de 2022 de la Subsección C. C.P. Nicolás Yepes Corrales. Radicación: 25000-23-41-000-2020-00566-01 (66258). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación de los perjuicios causados a un grupo. | Sentencia del 30 de marzo de 2022 de la Subsección C. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Radicación: 76001-23-33-000-2014-00879-01 (AG). Esta providencia se refiere a un proceso de acción de grupo por desplazamiento forzado. | Sentencia del 10 de septiembre de 2021 de la Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 41001-23-33-000-2017-00621-01(AG). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación de los perjuicios causados a un grupo. | Auto del 22 de mayo de 2020 de la Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 05001-23-33-000-2019-02493-01(65370). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación directa por desplazamiento forzado. | Auto del 19 de marzo de 2021 de la Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 05001-23-3000-2020-00074-01 (66240). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación directa por desplazamiento forzado, y Auto del 30 de marzo de 2020 de la Subsección B. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 81001-23-39-000-2018-00125-01(63270). Esta providencia se refiere a un proceso de reparación directa por desplazamiento forzado.

[149] En esa sentencia, el Consejo de Estado estableció que para la época en la que ocurrió el daño -20 de mayo de 2004- la normatividad aplicable al caso concreto era la contenida en el Decreto 01 de 1984, por lo que debe aplicarse el término de caducidad consagrado en este.

[150] El Consejo de Estado adujo en esa providencia que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 270 de 1996, la justicia opera de manera desconcentrada, no solo con el fin de optimizar el ejercicio de esa función, sino también para garantizar la facilidad en el acceso a los posibles usuarios de la administración judicial.

[151] Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 30 de marzo de 2020, radicación número 81001-23-39-000-2018-00125-01 (63270).

[152] Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 31 de julio de 2020, radicación número 05001-23-33-000-2016-02784-01 (58957).

[153] Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 26 de marzo de 2021, radicación número 25000-23-26-000-2009-00655-01 (47993).

[154] Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de diciembre de 2023, radicación 13001-23-33-000-2017-01122 01 (68675). En relación con esta postura sobre el daño continuado del desplazamiento forzado, como criterio para realizar el conteo de la caducidad, pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado. Sentencia del 5 de marzo de 2021 de la Subsección A de la Sección Tercera. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 44001-23-33-000-2015-00086-01(64563) |Auto del 31 de julio de 2020 de la Subsección A de la Sección Tercera. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 27001-23-31-000-2019-00004-01(AG).

[155] Consejo de Estado, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1 de julio de 2021, radicación 11001-03-15-000-2021-03259-00AC.

[156] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-832 de 2001 y C-394 de 2022.

[157] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 1998.

[158] *Ibid.*

[159] Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

[160] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias SU-312 de 2020 y T-146 de 2020.

[161] *Ibid.*

[162] *Ibid.*

[163] Los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos salvaron su voto en esta decisión. Primero, porque el mecanismo de reparación consagrado en la jurisdicción contencioso administrativa no es equiparable a la indemnización administrativa. Segundo, porque los operadores jurídicos nacionales no están habilitados para apartarse de los efectos interpretativos de las sentencias de la Corte IDH. En esa medida, las demandas dirigidas a obtener una indemnización de parte del Estado por un crimen de lesa humanidad son imprescriptibles. Esto se deriva del estándar de protección internacional contenido en el artículo 25.1 de la Convención IDH, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Así, a juicio de los magistrados disidentes, la Corte Constitucional debió aplicar la regla interpretativa definida por la Corte IDH en la Sentencia del caso Órdenes Guerra vs. Chile, que consagró la anotada imprescriptibilidad. A su juicio, apartarse de esa postura puede suponer responsabilidad internacional para el Estado colombiano.

[164] Corte Constitucional, Sentencia T-044 de 2016.

[165] La Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado aclaró su voto en esta decisión. A continuación, se transcribe un aparte de los argumentos planteados. En resumen, considera que el desconocimiento de la Sentencia SU-406 de 2016 sobre la aplicación inmediata del precedente, no llevaba a readecuar el proceso en curso, si no a que, para este caso, se aplicara el precedente previo, vigente para el momento en el que se presentó la demanda de reparación directa. *“La conclusión de la Sala de Revisión dicta que la Sentencia SU-406 de 2016 debió aplicarse a este asunto. Eso significa, en últimas, que para la Sala el Tribunal debió inaplicar la regla unificada y recurrir al precedente anterior. Esto, como quiera que la presentación de la demanda siete años después de la muerte de los familiares de los interesados, se habría efectuado bajo el amparo de dicho precedente. Este habría configurado una regla procesal determinante que informó el actuar, legítimo, en los demandantes. Por lo tanto, en últimas, la Sala de Revisión concluyó que era aplicable el precedente inicial. A partir de mi visión del asunto, y dadas estas apreciaciones que se derivan de la sentencia de la que me alejo, el Tribunal habría incurrido en desconocimiento del precedente constitucional, punto en el que coincido con la decisión. Pero este llevaba a su vez a la aplicación del precedente emitido en el seno de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, antes de la unificación. En ese orden de ideas, no solo hubo desconocimiento del precedente constitucional, sino también del precedente que sirvió como fundamento de la activación del medio de control empleado por los hoy accionantes. El desconocimiento del precedente se configuró en relación con la decisión de esta Corporación, pero también de las decisiones del Consejo de Estado que era imperioso aplicar de conformidad con la Sentencia SU-406 de 2016. A partir de este entendimiento, me separo de las consideraciones efectuadas sobre esa materia específica por la Sentencia T-044 de 2022.”*

[166] Respecto de esta sentencia salvaron su voto los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo. A su turno, aclararon su voto las Magistradas Natalia Ángel Cabo y Paola Andrea Meneses Mosquera y el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas. Las razones que llevaron a los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo a salvar su voto son las siguientes. En primer lugar, consideraron que las presuntas dificultades que enfrentó el actor para presentar su demanda oportunamente se relacionan con el momento a partir del cual tuvo conocimiento sobre la antijuridicidad del daño lo cual, en todo caso, no habría impedido que la acción caducara. En segundo lugar, se apartaron de la decisión mayoritaria, pues el accionante no alegó la configuración de un defecto procedimental absoluto ni tampoco es claro inferirlo del escrito de tutela. La Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera aclaró su voto por las siguientes razones. Primero, no comparte la configuración de un defecto fáctico en este caso. Esto pues las pruebas que se alegaron omitidas daban cuenta de que los demandantes conocieron de la participación estatal en el delito cometido, más de dos años antes de que se presentara la demanda, incluso, de la fecha en la que se radicó la solicitud de conciliación. También rechaza el criterio de la ponencia de *“imposibilidad de contar con elementos para demandar al Estado”*, pues este no ha sido consagrado por la jurisprudencia contenciosa administrativa. Lo que sí ha señalado esa jurisprudencia es que la autoridad judicial respectiva debe determinar si, aunque el demandante conoció del daño cuya reparación persigue y la participación del Estado en su causación, hubo dificultades materiales que le impidieron a los demandantes presentar su demanda dentro del término de dos años consagrado por el legislador. En esa medida, rechaza que una posible interpretación de la Sentencia SU-167 de 2023 sea que sólo es posible iniciar el cómputo de caducidad, cuando la parte demandante haya recolectado las pruebas que estime suficientes y necesarias. El Magistrado José Fernando Reyes aclaró su voto pues, como lo expresó en el salvamento que formuló a la Sentencia SU-312 de 2020, en casos como el que se abordó, debería aplicarse la imprescriptibilidad de la acción de reparación contra el Estado, con fundamento en el estándar de protección internacional del artículo 25.1 de la Convención IDH, que integra el bloque de constitucionalidad. Así, reiteró en su integridad los argumentos que planteó en su salvamento a la mencionada Sentencia SU-312 de 2020.

[167] Procuraduría General de la Nación. 'Balance Ley 1448 de 2011. Informe sobre el estado de avance en la implementación de la medida de Indemnización Administrativa.' Enero de 2021. En ese documento se indica lo siguiente: *“La UARIV reportó que el avance en el otorgamiento de la indemnización administrativa es de 6.87% para las víctimas desplazadas por el conflicto armado, mientras que para aquellas cuyos hechos guardan una relación cercana y suficiente con éste es de un 2.12% (...)”* Consúltese en la web: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/INFORME%20FINAL%20INDEMNIZACION%20ENERO%202021.pdf>

[168] Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Catorce. Sentencia del 17 de mayo de 2023. Radicado: 68001-33-31-014-2013-00158-01.

[169] Corte Constitucional, Sentencia SU-245 de 2021. Reiterado en la Sentencia T-044 de 2022.

[170] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-346 y T-1045 de 2012.

[171] Corte Constitucional, Sentencias SU-138 de 2021 y SU-214 de 2023.

[172] Corte Constitucional, Sentencias SU-368 de 2023 y SU-214 de 2023.

[173] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-210 de 2021 y SU-214 de 2023.

[174] *Ibid.*

[175] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-138 y SU-245 de 2021.

[176] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-123 de 1995, T-566 de 1998, T-522 de 2001, T-468 de 2003, T-838 de 2007, T-109 de 2009, C-539 de 2011, C-634 de 2011 y SU-556 de 2014. Sobre el particular, la Corte ha dicho que la fuerza vinculante del precedente se explica por cuatro razones principales: *“(i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 C.P.), que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales debe ser razonablemente previsibles; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 84 C.P.), que demandan respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales en la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico”*. Corte Constitucional, Sentencias T-049 de 2007, T-102 de 2014 y SU-023 de 2018.

[177] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2011.

[178] Corte Constitucional, Sentencia SU-053 de 2015.

[179] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-534 de 2010, T-673 de 2011, SU-158 de 2013, T-538 de 2015, SU-428 de 2016 y SU-499 de 2016.

[180] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-298 de 2015, SU-072 de 2018 y SU-048 de 2022.

[181] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-109 de 2019.

[182] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-298 de 2015.

[183] En el aparte pertinente, el artículo 243 de la Constitución dispone que: “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hace tránsito a cosa juzgada constitucional (...)”. Por su parte, el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 señala que: “[l]as sentencias que proferirá la Corte (...) tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”.

[184] Corte Constitucional, Sentencia SU-069 de 2019. A juicio de esta Corporación, se produce un desconocimiento del precedente derivado del ejercicio del control de constitucionalidad, cuando: (1) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles; (2) cuando se utilizan de normas de orden legal cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (3) cuando se desconoce la parte resolutoria de una sentencia de exequibilidad condicionada; o (4) cuando para la resolución de casos concretos se contraría la *ratio decidendi* de un fallo de constitucionalidad, en el que la Corte fije el alcance de un derecho fundamental. Cfr., Sentencias SU-050 de 2017, SU-143 de 2020, SU-245 de 2021 y SU-380 de 2021.

[185] Decreto 2591 de 1991, art. 36. Excepcionalmente, y como atribución de la Corte Constitucional, se han admitido efectos distintos como el *inter comunis* y el *inter pares*, cuyo alcance se puede consultar en el auto 071 de 2001 y las sentencias T-284A de 2012, SU-037 de 2019 y SU-349 de 2019.

[186] Corte Constitucional, Sentencia T-439 de 2000.

[187] Constitución Política, art. 230. “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.”

[188] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-450 de 2018. “[S]e puede afirmar que la autonomía e independencia judicial comporta tres atributos básicos en nuestro ordenamiento superior: i) Un primer atributo, cuya connotación es esencialmente negativa, entiende dicho principio como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas; ii) Un segundo atributo que lo erige en presupuesto y condición del principio de separación de poderes, del derecho al debido proceso y de la materialización del derecho de acceso a la administración de justicia de la ciudadanía; y, finalmente, iii) un tercer atributo que lo instituye en un principio estructural de la Carta Política de 1991”.

[189] Corte Constitucional, Sentencia SU-337 de 2019. Sobre este mismo punto, en la misma providencia se citó la Sentencia T-786 de 2011. En esa oportunidad, esta Corte sostuvo que “(...) la simple discrepancia sobre la interpretación que pueda surgir en el debate jurídico y probatorio en un caso no puede constituir por sí misma, una irregularidad o defecto que amerite infirmar la decisión judicial mediante acción de tutela, debido a que ello conllevaría admitir la superioridad en el criterio valorativo del juez constitucional, respecto del juez ordinario, con clara restricción del principio de autonomía judicial. Cuando se está frente a interpretaciones diversas y razonables, el juez del conocimiento debe establecer, siguiendo la sana crítica, cuál es la que mejor se ajusta al caso analizado (...)”.

[190] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-337 de 2017 y T-074 de 2018.

[191] La Corte ha enunciado, de manera genérica, algunos parámetros que le permiten al juez constitucional identificar si la actuación del juez de conocimiento fue arbitraria al momento de evaluar los medios probatorios. Parámetros que, aunque no son exhaustivos, sirven para estudiar si se ha desconocido el derecho al debido proceso. Algunas consideraciones en ese sentido permiten concluir que una autoridad judicial incurre en la dimensión positiva de un defecto fáctico: (i) si la conclusión que extrae de las pruebas que obran en el expediente es por completo equivocada. Podría decirse que, en este evento, la decisión puede ser calificada de *irracional*, ya que la conclusión es diametralmente opuesta –siguiendo las reglas de la lógica– a la que se desprende del contenido del material probatorio. Esta desproporción podría ser identificada por cualquier persona de juicio medio; (ii) si la valoración que se adelantó no cuenta con un fundamento objetivo. Es el caso del juez que resuelve una controversia acudiendo a su propio capricho o voluntad; (iii) si las pruebas no han sido valoradas de manera integral. Caso en el que se asigna un mayor o menor valor a alguna prueba en relación con otras, sin que exista justificación para ello, y (iv) si la conclusión a la que se llega se basa en pruebas que no tienen relación alguna con el objeto del proceso (impertinentes); que no permiten demostrar el supuesto de hecho (inconducentes); o que fueron obtenidas, por ejemplo, desconociendo el derecho al debido proceso de una de las partes (ilícitas). Véase: Corte Constitucional, Sentencias T-442 de 1994 y SU-337 de 2017, reiterada en la Sentencia SU-129 de 2021.

[192] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-217 de 2010. “Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos. Frente a interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquél es razonable y legítima”.

[193] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-118A de 2013.

[194] Corte Constitucional, Sentencia T-902 de 2005.

[195] Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

[196] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-257 de 2021 y SU-214 de 2022.

[197] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-198 de 2013.

[198] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU- 542 de 2016 y T- 459 de 2017.

[199] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-069 de 2018 y SU- 448 de 2016.

[200] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU -069 de 2018, T-090 de 2017 y T-459 de 2017.

[201] Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

[202] *Ibid.*

[203] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-459 de 2017, T-522 de 2016, T-252 de 2016 y T-116 de 2016.

[204] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-069 de 2018, T-927 de 2010 y T-522 de 2001.

Este defecto tiene una relación estrecha con el defecto sustantivo y con el de desconocimiento del precedente. Sin embargo, reviste de un contenido específico que se ha aplicado en varios planos. En materia pensional, por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la

negativa de los jueces ordinarios a indexar la primera mesada implica la violación directa del derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.) y los mínimos constitucionales que fundamentan el derecho al trabajo (art. 53 C.P.). Al respecto, puede consultarse la Sentencia SU-168 de 2017. En otros ámbitos, como la participación de las víctimas en el proceso penal, esta Corte ha señalado que los jueces que vigilan el cumplimiento de una pena deben verificar la eventual afectación de estos derechos y los intereses de la sociedad (art. 250.6 C.P.). Este defecto también se empleó para resolver casos en que los jueces no aplicaron la sanción moratoria a los docentes oficiales con el argumento de que no existía una disposición que lo permitiera. Esta Corte sostuvo que el pago oportuno de las cesantías garantiza el derecho al trabajo y la seguridad social (arts. 25 y 48 C.P.). Sobre este caso, puede consultarse la Sentencia SU-336 de 2017. Desde una perspectiva similar, esta Corporación aplicó esta causal en los casos en los que los jueces se negaron a aplicar el incremento pensional del 14% a algunos pensionados por tener personas a cargo, lo que desconoce el derecho al mínimo vital y la dignidad humana (arts. 2 y 53 C.P.). Al respecto, puede consultarse la Sentencia SU-310 de 2017.

[205] Según el cuadro visible a folio 45 de la Sentencia del 25 de agosto de 2022.

[206] Sentencia del 25 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Antioquia, folio 50.

[207] De acuerdo con el Auto 293 del 15 de septiembre de 2014 de la Corte Constitucional, la Sentencia SU-254 de 2013 fue notificada mediante publicación en el diario 'El Tiempo', el domingo 19 de mayo de 2013, esto dados los efectos *inter comunis* de esa providencia. Así, de acuerdo con ese auto, por disposición del artículo 331 del Código de Procedimiento Civil (vigente para la época), las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas. En consecuencia, los tres días de los que habla la norma referida transcurrieron los días 20, 21 y 22 de mayo de 2013, por lo que la Sentencia SU-254 de 2013 quedó ejecutoriada el día 23 de ese mismo mes y año. Al respecto, puede consultarse el anotado Auto 293 de 2014 en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/A293-14.htm>

[208] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de junio de 2018. Radicación: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP). Véase en la web: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/15001-33-31-001-2004-01647-01\(SU\)\(REV-AP\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP).pdf)

[209] En la Sentencia T-099 de 2018, la Corte Constitucional señaló: "*La Sala constata que en el escrito de tutela no se propuso alguna causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. No obstante, en aplicación de los principios pro actione y de efectividad de los derechos fundamentales que rigen la acción de tutela, es posible entender que se refiere a un defecto material o sustantivo por la aplicación parcial de las normas referidas al momento en que surge el derecho a la pensión de vejez y al carácter declarativo de las decisiones que reconocen el derecho pensional.*" Negrilla añadida.

[210] Cfr., Corte Constitucional Sentencias SU-074 de 2022; SU-388 de 2021 y SU-379 de 2019, entre otras.

[211] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 30 de noviembre de 2022. Folio 10.

[212] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 30 de noviembre de 2022. Folio 11.

[213] Aunque la accionante no planteó de manera explícita un defecto por el desconocimiento del precedente que se refiere en este acápite, la Sala Plena se remite a los argumentos que justifican su estudio oficioso, de conformidad con lo anotado sobre este mismo tópico, en el estudio del defecto fáctico de este expediente.

[214] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 2 de octubre de 2020. Radicación: 63253.

[215] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 15 de julio de 2022. Radicación: 56855.

[216] La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha mantenido su postura respecto de la naturaleza de daño continuado que tiene el desplazamiento forzado, como criterio para valorar el acacamiento de la caducidad, en procesos dirigidos a obtener una indemnización del Estado por este hecho. Al respecto, puede consultarse la Sentencia del 20 de noviembre de 2023 de la Subsección A (radicado: 63192), en la que se señaló que: "*...en los casos en los cuales el daño alegado es producto de delitos de carácter continuado, como ocurre con el desplazamiento forzado, el término de dos años previsto en la ley solo podrá computarse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pues se trata de eventos en que el daño se prolonga en el tiempo y, con ello, la imposibilidad de demandar.*" Asimismo, la Sentencia del 19 de febrero de 2024 de la Subsección C (radicado: 59027) indicó que el desplazamiento forzado es un daño continuado y, por ende, el término de caducidad solo puede computarse a partir de las particularidades de cada caso. Esto pues se trata de un daño que se prolonga en el tiempo, lo cual impacta la posibilidad de presentar una demanda de reparación, dentro del término fijado por el legislador.

[217] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022. Radicación: 67604.

[218] *Ibid.*

[219] Corte Constitucional, Sentencia SU-041 de 2022.

[220] Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

[221] Corte Constitucional, Sentencia SU-061 de 2018.

[222] Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

[223] Al respecto, ver las Sentencias SU-072 de 2018, SU-424 de 2021 y SU-149 de 2021. En esas sentencias, la Corte Constitucional hizo énfasis en que la acción de tutela contra providencias judiciales de las Altas Cortes es más restrictiva.

[224] Esto ocurrió en la Sentencia SU-273 de 2022. Específicamente, la Sala señaló que la accionante no nominó los defectos en los que consideraba estaba incurso la sentencia atacada. Sin embargo, en aplicación de los principios *pro actione* y *iura novit curia*, así como de la facultad del juez de tutelar de proferir fallos *ultra* y *extra petita*, encausó su argumentación en causales específicas de procedencia de tutela contra providencias judiciales. Para ello, tuvo en cuenta que la actora era una adulta mayor quien además no tenía trabajo desde hacía doce años, situación que la hacía sujeto de especial protección constitucional, máxime dado que su tutela estaba dirigida a controvertir una sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió contra Colpensiones, a fin de obtener el reconocimiento de la pensión de vejez.

[\[225\]](#) Corte Constitucional, sentencias T-450 de 2024 y SU-439 de 2024.

[\[226\]](#) Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.

[\[227\]](#) Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

[\[228\]](#) Corte Constitucional, sentencias SU-167 de 2023 y T-001 de 2025.

[\[229\]](#) Corte Constitucional, sentencias T-091 de 2013 y T-244 de 2014.