

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

### SENTENCIA T-459 DE 2025

**Referencia:** expediente T-10.931.523

**Asunto:** acción de tutela presentada por *Santiago* y otros contra el Tribunal Administrativo del Tolima.

**Tema:** Caducidad del medio de control de reparación directa por daños causados a miembros de la fuerza pública por la explosión de minas antipersona.

**Magistrada ponente:**

Lina Marcela Escobar Martínez

Bogotá, D. C., diez (10) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez<sup>1</sup>, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos el 2 de octubre de 2024 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 6 de diciembre de 2024 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por *Santiago* y otros, mediante apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo del Tolima.

#### Aclaración previa

En el presente asunto, la Sala ha dispuesto, como medida de protección a la intimidad del accionante que sufrió las lesiones alegadas en la acción de tutela,

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Acuerdo 01 de 2025 “Reglamento”. Artículo 109: “cuando una magistrada o magistrado, titular o encargado, suceda a otro u otra, asumirá el lugar de este en el despacho correspondiente y para todos los efectos. Esto hasta que la Sala Plena, al inicio de cada año y mediante acuerdo, recomponga el orden de prelación con base en el nuevo orden alfabético de apellidos”.

la supresión de cualquier dato que permita identificarlo. En consecuencia, su nombre, el de los demás accionantes y aquellos datos que permitan identificarlo serán remplazados por denominaciones ficticias<sup>2</sup>. Lo anterior, porque el caso que se estudiará expone datos relacionados con su historia clínica y otra información relativa a su salud.

## SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

*Santiago*, sargento del Ejército Nacional, sufrió la amputación traumática de ambas piernas y otras lesiones graves al activar una mina antipersonal durante una operación militar en Chaparral (Tolima) el 7 de julio de 2015. Junto con sus familiares, el 22 de septiembre de 2017 presentó demanda de reparación directa contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional. En primera instancia, el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué declaró probada la caducidad de la acción. El Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la decisión, al considerar que el actor conocía desde el mismo día de los hechos la magnitud del daño y la eventual responsabilidad estatal.

Ante ello, *Santiago* y sus familiares interpusieron acción de tutela alegando la vulneración de sus derechos fundamentales, por considerar que la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en defectos sustantivo, fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. Argumentaron que el término de caducidad debía contarse desde la epicrisis médica del 6 de agosto de 2015, cuando la víctima conoció de manera cierta la magnitud y permanencia del daño, y no desde la fecha de la explosión. También invocaron el carácter imprescriptible de las acciones de reparación por crímenes de guerra como el uso de minas antipersona.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional encontró satisfechos los requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales y reiteró la jurisprudencia sobre la caducidad en acciones de reparación directa por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y por daños a la integridad personal. Tras analizar los cargos, descartó que hubiera desconocimiento del precedente por la aplicación retroactiva de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado o por la omisión de un “precedente más favorable”. Asimismo, negó que el Tribunal Administrativo del Tolima hubiera incurrido en violación directa de la Constitución por falta de aplicación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, concluyó que el Tribunal sí incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente, al aplicar de manera rígida el inicio del término de caducidad desde el día de los hechos y desconocer la regla que exige valorar el momento de conocimiento cierto del daño y las circunstancias objetivas que podían impedir el ejercicio oportuno de la acción. Igualmente, acreditó un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, al sobrestimarse que el actor estuviera consciente tras la explosión, minimizar su estado de salud emocional y desatender la hospitalización de la víctima y el curso clínico que demostraban que la aptitud real para demandar se consolidó con el alta médica del 6 de agosto de 2015. Finalmente, encontró acreditado un defecto sustantivo,

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Circular Interna n.º 10 de 2022, relativa a la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional”.

pues la providencia cuestionada aplicó de manera literal y aislada el artículo 164 del CPACA, sin atender el precedente que modula la caducidad para no restringir desproporcionadamente el acceso a la justicia.

En consecuencia, la Sala amparó los derechos fundamentales de los accionantes, dejó sin efectos la sentencia del 21 de marzo de 2024 del Tribunal Administrativo del Tolima y ordenó a este que, en el término de un mes contado a partir de la notificación de la decisión, emita una nueva providencia teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte Constitucional.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos relevantes que motivaron la solicitud de tutela<sup>3</sup>

1. *Relato de los hechos que dieron origen a la acción de reparación directa.* El 7 de julio de 2015, el señor *Santiago*, Sargento del Ejército Nacional, adscrito a la Brigada Móvil No. 20 y a la Unidad Táctica BACOT No. 157, fue convocado para participar en la operación militar “Jalisco”, desarrollada en el municipio de Chaparral, departamento del Tolima.

2. Ese mismo día, hacia las 14:30 horas, mientras adelantaba labores de registro ofensivo en el sector de la vereda El Florestal Ambeima, jurisdicción de Chaparral, se activó un campo minado supuestamente instalado por integrantes del Frente 21 “Cacica Gaitana” de las FARC, lo que ocasionó una detonación de gran intensidad.

3. La víctima recibió atención inmediata por parte del equipo de enfermería de su unidad y fue trasladado en primera instancia al Hospital Universitario de Neiva. Como consecuencia directa del hecho, *Santiago* sufrió graves lesiones, entre ellas amputación traumática bilateral de sus extremidades inferiores, a la altura del tercio medio distal (perdió ambas piernas a la altura de los tobillos), abrasión en el brazo derecho (raspones o heridas superficiales en el brazo derecho) y un trauma acústico severo (daño auditivo grave causado por la explosión).

4. Posteriormente, fue remitido al Hospital Militar Central de Bogotá, donde permaneció hospitalizado durante varias semanas, hasta que fue dado de alta el 6 de agosto de 2015. En esa misma fecha recibió formalmente epicrisis médica de su hospitalización, documento que, a juicio de la demanda, le permitió comprender de forma clara la magnitud, permanencia y gravedad de las secuelas que le dejó el accidente.

5. *Interposición del medio de control de reparación directa.* *Santiago* (víctima directa), *Claudia* y *Juan* (padres de la víctima), *David*, *César* y *Juliana* (hermanos de la víctima), así como la menor *Lucía* (hermana de la víctima), decidieron acudir al medio de control de reparación directa con el fin de obtener la indemnización de los perjuicios que estimaron les fueron causados por los hechos ocurridos.

---

<sup>3</sup> Los hechos que a continuación se narran fueron contrastados y complementados con apoyo en las pruebas aportadas con la solicitud de tutela.

6. En cumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, por medio de apoderado judicial los accionantes radicaron solicitud de conciliación prejudicial el 10 de julio de 2017. A su turno, el 6 de septiembre de 2017 se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 27 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá. A dicha diligencia no compareció la entidad convocada, por lo cual se concedió el término legal para justificar la inasistencia. Vencido dicho término sin que se presentara excusa, mediante Auto 050 del 14 de septiembre de 2017 se declaró agotada la etapa conciliatoria.

7. Una vez satisfecho dicho requisito, la parte accionante presentó demanda de reparación directa el 22 de septiembre de 2017<sup>4</sup> contra la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, al considerar que el daño padecido por el señor *Santiago* obedeció a una falla en el servicio atribuible a la omisión e incumplimiento de los deberes de planeación, organización y ejecución del operativo militar “Jalisco” en el municipio de Chaparral, Tolima, ocurrido el 7 de julio de 2015.

8. En la demanda se sostuvo que el entonces suboficial *Santiago*, miembro activo del Ejército Nacional, fue expuesto a un riesgo excepcional en el marco del mencionado operativo, toda vez que las autoridades militares encargadas del diseño y ejecución del mismo no adoptaron las medidas mínimas de seguridad pese a tener conocimiento de que el área de operaciones se encontraba minada por el Frente 21 de las FARC. Esta omisión constituyó, a juicio de los demandantes, una actuación negligente de los agentes estatales, en tanto no se brindaron las garantías necesarias para preservar la vida e integridad del personal militar desplegado. Aseguraron que lo anterior, además de haber vulnerado el principio de legalidad de la actuación administrativa, quebrantó el equilibrio de las cargas públicas y configuró un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del artículo 90 de la Constitución.

9. En respaldo de sus pretensiones, los actores invocaron jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por exposición a riesgos excepcionales, y destacaron que el hecho de que el comando militar tuviera conocimiento previo de las condiciones del terreno y aun así omitiera adoptar precauciones, hacía imputable al Estado el resultado dañoso. Por tanto, solicitaron el reconocimiento de perjuicios morales, materiales y por daño a la vida en relación, en favor del suboficial y de sus familiares cercanos.

10. *Contestación de la demanda de reparación directa y réplica de la parte demandante.* El Ejército Nacional, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda. En primer lugar, propuso la excepción de caducidad del medio de control, al señalar que, según el conteo de términos, la demanda fue presentada por fuera del plazo de dos años establecido en el artículo 164 del CPACA. Precisó que el hecho dañoso ocurrió el 7 de julio de 2015, la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada el 10 de julio de 2017, la audiencia correspondiente se celebró el 6 de septiembre del mismo año y el

---

<sup>4</sup> Cuaderno principal medio de control de reparación directa. Pdf. 2.

acta de agotamiento fue entregada el 14 de septiembre de 2017, mientras que la demanda fue presentada solo hasta el 27 de noviembre de 2017 (sic)<sup>5</sup>.

11. En cuanto al fondo del asunto, la entidad sostuvo que los medios de prueba no permitían establecer su responsabilidad, pues durante la operación militar se habrían seguido los procedimientos establecidos, el pelotón a cargo del suboficial contaba con apoyo de otras unidades y con soporte aéreo, y su actuación se enmarcó dentro de las funciones propias del restablecimiento del orden público. Añadió que el Sargento asumió de manera voluntaria los riesgos inherentes a la actividad militar al incorporarse a las filas, aceptando las consecuencias propias de dicho ejercicio. Finalmente, planteó como excepciones de fondo las que denominó inexistencia de medios probatorios que endilguen responsabilidad a la entidad, riesgos propios del servicio y causa lícita.

12. Dentro del término procesal correspondiente, el apoderado de los accionantes se opuso a la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada<sup>6</sup>. Sostuvo que, dado que los hechos materia del proceso se enmarcaban en un crimen de lesa humanidad, el término de caducidad de dos años previsto en la ley resultaba inaplicable. En respaldo de esta postura, citó ampliamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha reconocido que frente a violaciones graves de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario –como desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales– no puede operar de manera automática la caducidad, pues deben prevalecer los principios constitucionales y convencionales de protección a las víctimas<sup>7</sup>.

13. *Sentencia de primera instancia proferida en el medio de control de reparación directa.* El Juzgado 009 Administrativo de Ibagué, mediante sentencia del 1 de abril de 2022, declaró probada la excepción de caducidad propuesta por el Ministerio de Defensa<sup>8</sup>. Precisó que, si bien los hechos se enmarcan en el uso de una mina antipersonal, elemento proscrito por el derecho internacional humanitario, no se configuraba un delito de lesa humanidad al tratarse la víctima de un miembro de la fuerza pública. Con base en ello, concluyó que resultaba aplicable el término de caducidad de dos años previsto en el artículo 164.2.i del CPACA, cuyo cómputo se inicia desde el momento en que la víctima conoce o puede conocer tanto el daño como la posible participación estatal.

14. Bajo tal perspectiva, el despacho reiteró que aun en los casos de crímenes de guerra o de lesa humanidad la regla aplicable en el contencioso administrativo ha sido unificada en torno a la exigibilidad del término de caducidad, de acuerdo con lo establecido por la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020.

---

<sup>5</sup> Cuaderno principal medio de control de reparación directa. Pág. 129 – 132. Cabe precisar que, si bien la contestación del Ejército Nacional refirió el 27 de noviembre de 2017 como la fecha de presentación de la demanda, revisada el acta de reparto obrante en el folio 2 del cuaderno principal se advierte que la misma en realidad se radicó y repartió el 22 de septiembre de 2017.

<sup>6</sup> Cuaderno principal medio de control de reparación directa. Pdf. 179.

<sup>7</sup> Cuaderno principal medio de control de reparación directa. Pdf. 173-174.

<sup>8</sup> El 4 y el 6 de abril de 2021, las partes demandante y demandada, respectivamente, presentaron sus escritos de alegatos de conclusión. En dichos documentos no se realizó referencia alguna al término de caducidad ni a los criterios jurisprudenciales fijados en la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Por el contrario, las intervenciones se limitaron a exponer argumentos sobre el fondo del litigio, apoyándose en la valoración de las pruebas que obraban en el expediente.

En ese precedente, precisó el juzgado, se consolidó la regla conforme a la cual el término de dos años previsto en el artículo 164.2.i del CPACA rige también para pretensiones indemnizatorias derivadas de crímenes de guerra o de lesa humanidad, salvo la desaparición forzada que cuenta con regulación especial.

15. Igualmente, citó la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional, que convalidó dicha línea de unificación al concluir que la aplicación del término legal de caducidad resulta compatible con los mandatos constitucionales y convencionales, pues el conteo no depende de la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, sino del momento en que la víctima conoce o puede conocer la participación estatal y tiene materialmente la posibilidad de ejercer la acción. En respaldo adicional, la providencia de primera instancia hizo alusión a la Sentencia T-044 de 2022, en la que se reiteró que la regla de caducidad es exigible incluso en contextos de violaciones graves a los derechos humanos, salvo que se acrediten circunstancias objetivas que imposibiliten de manera real el ejercicio del derecho de acción, como secuestros, enfermedades o afectaciones materiales que impidan el acceso a la justicia.

16. En el caso concreto, el despacho concluyó que el señor *Santiago* tuvo conocimiento inmediato del daño desde el mismo 7 de julio de 2015, fecha en la que resultó gravemente herido durante el desarrollo de la operación militar. Según lo señaló el juzgado, el actor advirtió desde ese momento tanto la gravedad de sus lesiones como la posible incidencia de fallas en el apoyo logístico por parte de sus superiores, lo que le permitió identificar un nexo entre el daño sufrido y una eventual responsabilidad estatal. Esta conclusión se apoyó, entre otros elementos, en el testimonio que el demandante rindió en el marco de una investigación disciplinaria abierta con ocasión del mismo hecho, en el que manifestó que desde el inicio atribuyó la causa del accidente a la omisión del Comando Operativo de asignar el “binomio canino” de la unidad especializada en la detección y neutralización de explosivos, lo que a su juicio había constituido una falla en el servicio.

17. Adicionalmente, el juzgado valoró que no existía prueba que demostrara que el actor hubiese estado materialmente impedido para ejercer el derecho de acción después de los hechos. Indicó que, si bien el 7 de julio de 2015 fue trasladado de urgencia e intervenido quirúrgicamente para salvaguardar su salud, dicha circunstancia no permitía afirmar, por sí sola, que se hubiese visto imposibilitado para acudir oportunamente a la jurisdicción. Por el contrario, del análisis de su historial clínico se desprendía que, desde su ingreso al centro asistencial, se encontraba consciente y en pleno uso de sus facultades mentales, lo que hacía procedente iniciar el cómputo del término de caducidad.

18. En esa línea, el despacho concluyó que el término de caducidad comenzó a correr el 8 de julio de 2015 y se suspendió con la radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial el 10 de julio de 2017<sup>9</sup>, cuando restaba un día para su vencimiento. Como la constancia de agotamiento fue expedida el 14 de septiembre de 2017, el término se reanudó al día siguiente y vencía el 15 de septiembre de 2017. Al haberse presentado la demanda el 22 de septiembre del

---

<sup>9</sup> Según el calendario del año 2017, el 8 de julio correspondió a un sábado, inhábil para la presentación de escritos judiciales. En tal evento, conforme a lo previsto en el artículo 118 del Código General del Proceso, el vencimiento del término debe trasladarse al siguiente día hábil. Así las cosas, aunque la sentencia de primera instancia no desarrolló de manera expresa este aspecto, es posible inferir que, por tal circunstancia, consideró el lunes 10 de julio como el último día válido para efectos de la suspensión del término de caducidad.

mismo año, el despacho encontró que esta fue radicada de forma extemporánea, razón por la cual declaró probada la excepción de caducidad y se abstuvo de pronunciarse sobre las demás excepciones propuestas o sobre el fondo del asunto.

19. *Recurso de apelación contra la sentencia dictada por el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué.* La parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, aduciendo que el juez no valoró de manera adecuada el contexto emocional y psicológico en el que se encontraba el señor *Santiago* tras el accidente. Señaló que, aunque la providencia apelada reconoció que el demandante permaneció consciente desde el momento de los hechos y durante su atención médica, ello no implicaba que contara con plena capacidad para comprender la magnitud del daño sufrido ni con la claridad suficiente para identificar una eventual responsabilidad estatal.

20. Según lo planteado en la apelación, debía tenerse en cuenta que el actor se hallaba en un estado de “shock emocional”, entendido en la psicología como una respuesta traumática que limita gravemente la facultad de la persona para procesar emociones y reaccionar racionalmente frente a lo sucedido. En ese orden, la parte apelante sostuvo que no resultaba válido afirmar que el señor *Santiago* contaba, desde el mismo día de los hechos, con la capacidad real para interponer la acción de reparación directa en los términos del artículo 90 de la Constitución. Por el contrario, indicó que la epicrisis expedida por el Hospital Militar Central, entregada el 6 de agosto de 2015, evidenciaba que el actor permaneció bajo constante observación médica y que solo a partir de esa fecha pudo conocer de manera objetiva la magnitud y carácter permanente de sus lesiones.

21. Adicionalmente, la apelación cuestionó la interpretación que hizo el a quo de la Sentencia SU-312 de 2020, en la cual la Corte Constitucional precisó que el término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos relacionados con delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra no debe contarse automáticamente desde la ocurrencia del hecho, sino desde que la víctima tiene conocimiento cierto de la posible participación del Estado y se encuentra en condiciones materiales para ejercer el derecho de acción. La parte actora resaltó que, conforme a dicha jurisprudencia, el conteo puede excepcionarse cuando concurren circunstancias objetivas que impiden el acceso a la justicia, como enfermedades, secuestros o afectaciones emocionales severas.

22. De ahí que, en criterio del apelante, el 6 de agosto de 2015 debía considerarse como el punto de partida para el conteo de la caducidad, pues únicamente entonces fue posible dimensionar los perjuicios, calcularlos bajo la gravedad del juramento y sustentar de manera adecuada la pretensión indemnizatoria, evitando estimaciones imprecisas o contrarias a la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de tasación de daños. En consecuencia, alegó que la decisión de primera instancia desconoció tanto la condición clínica y emocional de la víctima como el precedente jurisprudencial que ordena iniciar el cómputo de la caducidad cuando el afectado adquiere conocimiento cierto del daño y de su imputabilidad al Estado.

23. Con fundamento en lo anterior, la apelación solicitó que se revocara la decisión apelada, se declarara no probada la excepción de caducidad y se ordenara un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de reparación directa, en atención al precedente constitucional y a la interpretación correcta de los hechos que rodearon el caso.

24. *Sentencia de segunda instancia proferida en el medio de control de reparación directa.* Mediante fallo del 21 de marzo de 2024, el Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la sentencia de primera instancia, al considerar que el señor *Santiago* tuvo conocimiento del daño y de las circunstancias de su causación desde el mismo 7 de julio de 2015, fecha en la que ocurrió el accidente con mina antipersonal durante una operación militar<sup>10</sup>.

25. Antes de entrar a resolver el caso concreto, la sentencia de segunda instancia efectuó un desarrollo preliminar sobre la jurisprudencia aplicable a la caducidad del medio de control de reparación directa en eventos asociados a delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. En primer lugar, recordó que la caducidad constituye un presupuesto procesal de orden público que, conforme a reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, se erige en una sanción por el no ejercicio oportuno del derecho de acción y responde a finalidades de seguridad jurídica, en tanto evita que los litigios permanezcan indefinidamente abiertos. En ese marco, el Tribunal citó las subreglas contenidas en sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, en la cual se fijó un criterio uniforme frente a la exigibilidad del término de caducidad cuando se trata de pretensiones indemnizatorias derivadas de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio.

26. Bajo tal óptica, el Tribunal procedió a examinar el expediente médico del Hospital Militar Central de Bogotá. Con base en la historia clínica, estableció que el señor *Santiago* ingresó a urgencias el 8 de julio de 2015 y, desde ese momento, se encontraba orientado, consciente y sin signos de alteración neurológica. Destacó que incluso durante su estancia hospitalaria, hasta su egreso el 6 de agosto del mismo año, permaneció lúcido, firmó consentimientos informados para intervenciones quirúrgicas y no presentó síntomas asociados a un estado de inconsciencia o afectación mental que pudieran justificar un retraso en el ejercicio del derecho de acción.

27. El Tribunal consideró que no existía en la historia clínica evidencia médica que diera cuenta de un diagnóstico de “estado de shock” ni de alguna alteración psíquica que lo inhabilitara para comprender las circunstancias de los hechos o para iniciar oportunamente la acción judicial. Además, recordó que el criterio relevante para el conteo del término de caducidad no era la dimensión del daño o su evolución médica, sino el conocimiento del hecho y de la posible injerencia estatal, aspectos que el demandante pudo inferir desde el mismo momento del accidente.

28. En este sentido, concluyó que el término de caducidad debía contabilizarse desde el 8 de julio de 2015, un día después de la ocurrencia del hecho dañoso, al corroborarse que el demandante tuvo conocimiento del daño

---

<sup>10</sup> La sentencia resaltó que durante el trámite de la segunda instancia las partes demandante y demandada guardaron silencio.

y de las circunstancias que rodearon su producción. Consideró que desde ese momento era advertible para la parte actora la intervención del Estado en los hechos y la posible imputación del daño. Precisó que como la demanda fue radicada únicamente el 22 de septiembre de 2017, el medio de control se encontraba caducado.

## 2. Trámite de la solicitud de tutela

29. *Interposición de la acción de tutela.* El 6 de septiembre de 2024, a través de apoderado judicial, *Santiago, Juan, Claudia, David, Juliana, César y Lucía* interpusieron acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, libre desarrollo de la personalidad, paz y libre locomoción, que consideraron vulnerados por el Tribunal Administrativo del Tolima con ocasión de la sentencia emitida el 21 de marzo de 2024.

30. Luego de una breve narración de los hechos previamente descritos, formularon los siguientes cargos contra la sentencia acusada, los cuales se reseñan conforme a la exposición y denominación dispuesta en la solicitud de tutela:

31. *Defecto sustantivo y violación directa de la Constitución.* Los accionantes señalaron que la sentencia censurada incurrió en un defecto sustantivo y en una violación directa de la Constitución al aplicar erróneamente el artículo 164 del CPACA y la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 sobre caducidad del medio de control de reparación directa.

32. Afirmaron que el criterio utilizado por el Tribunal para examinar la caducidad de la acción resultaba regresivo, retroactivo y violatorio de los derechos fundamentales a la administración de justicia, a la igualdad, a la seguridad jurídica y al principio de confianza legítima. En su concepto, al momento de la presentación de la demanda, 22 de septiembre de 2017, aún se encontraba vigente la línea jurisprudencial que reconocía la imprescriptibilidad de las acciones civiles derivadas de graves violaciones a los derechos humanos, por lo que la posterior sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado no podía aplicarse retroactivamente.

33. Argumentaron además que el juez de primera instancia y el Tribunal Administrativo del Tolima omitieron aplicar el bloque de constitucionalidad, en particular los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como otros instrumentos internacionales como los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Graves de los Derechos Humanos, el Estatuto de Roma y los Convenios de Ginebra, los cuales consagran la garantía de imprescriptibilidad de las acciones civiles por violaciones atroces.

34. Así mismo, cuestionaron que el Tribunal desestimara sin fundamento el estado de shock que, según su alegato, afectó al señor *Santiago* tras el accidente con mina antipersonal, restándole relevancia al impacto psíquico y fisiológico del trauma. A su juicio, en estas circunstancias no podía exigirse que la víctima, recién amputada y sometida a múltiples cirugías, asumiera con claridad su

derecho a reclamar judicialmente por el daño causado ni que comprendiera la posible responsabilidad estatal en los hechos. Por ello, insistieron en que el término de caducidad solo podía contabilizarse desde el 6 de agosto de 2015, cuando le fue notificada la epicrisis que reflejaba la magnitud del daño sufrido.

35. Finalmente, hicieron énfasis en que los crímenes de guerra como el uso de minas antipersona, proscritos por el derecho internacional humanitario, generan una responsabilidad estatal imprescriptible, lo que hace inadmisibles sujetar la acción de reparación directa a reglas de caducidad de derecho interno. En ese sentido, invocaron el deber de los jueces de ejercer el control de convencionalidad y privilegiar la normatividad internacional sobre derechos humanos, incluso por encima de interpretaciones jurisprudenciales internas.

36. *Defecto sustantivo, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente.* Los accionantes sostuvieron que, si bien la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 ha sido invocada como fundamento para declarar la caducidad en casos similares, este criterio no ha sido aplicado de forma unánime y rígida por todos los operadores judiciales. Al respecto, transcribieron fragmentos de decisiones del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Boyacá en las que se habrían revocado providencias de instancia que aplicaron dicha unificación, reconociendo la prevalencia del derecho internacional y del bloque de constitucionalidad sobre las reglas internas de caducidad cuando se trata de crímenes atroces<sup>11</sup>.

37. En su criterio, el estándar adoptado en los fallos censurados no es pacífico ni uniforme, ya que existen precedentes donde se ha privilegiado el principio de imprescriptibilidad frente al derecho a la reparación de víctimas del conflicto armado. Argumentaron que, en esos casos, el Consejo de Estado ha reiterado que la caducidad no puede oponerse a las víctimas cuando su situación se enmarca en graves violaciones a derechos humanos, y que los jueces deben ejercer un control de convencionalidad y aplicar la norma más favorable en virtud del principio pro homine. Con base en ello, reprocharon que en su caso no se aplicara el precedente más favorable ni se valorara de forma adecuada el contexto de violencia en el que ocurrió el hecho, con lo cual se produjo una discriminación frente a otros casos similares decididos en sentido contrario, afectando su derecho a la igualdad ante la ley y a una justicia efectiva.

38. *Defecto fáctico y falta de motivación.* Los accionantes alegaron que la sentencia impugnada incurrió en un defecto fáctico al omitir una valoración completa, objetiva y razonada del contexto en que ocurrieron los hechos y del proceso mismo de conocimiento del daño por parte de la víctima. En particular, cuestionaron que el fallo afirmara, sin mayor justificación, que el término de

---

<sup>11</sup> Los solicitantes invocaron el desconocimiento de las siguientes decisiones del Consejo de Estado: (i) Auto del 30 de marzo de 2022, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, con ponencia del Dr. Alberto Montaña Plata, dentro del radicado 05001-23-33-000-2018-00842-01 (64.170); (ii) Sentencia del 13 de marzo de 2024, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con ponencia del Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas, dentro del radicado 54001-23-31-000-2010-00353-02 (57471); y (iii) Sentencia del 11 de mayo de 2017, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, con ponencia del Dr. Carlos Alberto Zambrano, dentro del radicado 25000-23-36-000-2016-01314-01(58217). Por otra parte, invocaron el desconocimiento de las sentencias del 28 de septiembre de 2021 y 10 de agosto de 2022, respectivamente, proferidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

caducidad no podía suspenderse por el hecho de que el demandante se encontrara consciente tras la explosión, lo cual suponía una lectura reduccionista de las circunstancias en la que ocurrieron los hechos, que revictimizaba al afectado al asumir que, por estar despierto incluso después de perder sus extremidades, debía desde ese momento conocer no solo el daño sino también su dimensión, sus consecuencias y la atribución de responsabilidad al Estado.

39. Frente a esto, reiteraron que el término de caducidad debía contarse desde el 6 de agosto de 2015, fecha en la que fue notificada la epicrisis, ya que solo entonces se pudo conocer la verdadera magnitud del daño y sus efectos permanentes. Indicaron que este documento no solo tenía valor médico, sino también jurídico, al permitir establecer el nexo causal con la actividad estatal, estimar los perjuicios bajo juramento y determinar la jurisdicción competente. Resaltaron que el cálculo de los daños debía hacerse de manera seria y razonable, conforme a las reglas jurisprudenciales, y no con base en una percepción inicial incompleta y subjetiva del daño, lo que habría implicado un riesgo de tasaciones dolosas o desproporcionadas.

40. Añadieron que la sentencia omitió considerar que la víctima estuvo sometida a múltiples cirugías y tratamientos posteriores a la explosión, por lo que su estado de conciencia no podía interpretarse como sinónimo de plena comprensión jurídica del daño ni de aptitud para iniciar una acción. A su juicio, incluso si se aceptara que hubo algún conocimiento desde el día de los hechos, una interpretación garantista y *pro homine* imponía esperar, al menos, a la entrega de la epicrisis como hito razonable para contar el término de caducidad, más aún tratándose de un caso enmarcado en el contexto del conflicto armado y de crímenes atroces, como los definidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

41. *Pretensiones de la solicitud de tutela.* Con fundamento en los hechos expuestos, los accionantes solicitaron: (i) que se declare que el Tribunal Administrativo del Tolima vulneró sus derechos fundamentales al proferir la sentencia del 21 de marzo de 2024 mediante la cual declaró la caducidad de la acción judicial interpuesta; (ii) que, como consecuencia de dicha declaración, se amparen los derechos fundamentales de *Santiago* y su núcleo familiar al debido proceso, al libre desarrollo de la personalidad, a la paz, a la libre locomoción, al acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva, a la confianza legítima, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a los demás que se consideren acreditados; y (iii) que se deje sin efectos la mencionada sentencia y se ordene al Tribunal adoptar la decisión que en derecho corresponda, en los términos que determine la sentencia de tutela.

42. *Auto admisorio de la tutela.* Mediante Auto del 12 de septiembre de 2024, la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la solicitud de tutela y, en consecuencia, (i) ordenó vincular como tercero con interés a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional; (ii) dispuso notificar a las autoridades judiciales accionadas y a los terceros interesados; (iii) ordenó comunicar la providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y (iv) requirió a los despachos judiciales demandados para que remitieran, en

medio magnético y en un término de dos días, el expediente correspondiente al proceso de reparación directa. A continuación, se relacionan las respuestas obtenidas.

43. *Respuesta del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.* Por medio de escrito del 18 de septiembre de 2024, el Juzgado 009 Administrativo Oral del Circuito de Ibagué informó que conoció de la demanda de reparación directa interpuesta contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, por los daños sufridos por el señor *Santiago* el 7 de julio de 2015, fecha en la que resultó lesionado en sus miembros inferiores tras la activación de un campo minado mientras cumplía funciones institucionales. Indicó que mediante sentencia de primera instancia del 1 de abril de 2022 se declaró probada la excepción de caducidad, decisión que, según explicó, fue adoptada con base en la normatividad aplicable, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la valoración de las pruebas obrantes en el expediente.

44. Afirmó que su actuación no presentó errores fácticos ni jurídicos, y que la providencia no incurrió en ninguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no se evidenciaba arbitrariedad alguna. Agregó que la sentencia fue apelada por el apoderado de los demandantes y que el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante fallo del 21 de marzo de 2024, confirmó íntegramente su decisión. En consecuencia, solicitó que la acción de tutela sea desestimada por no haberse configurado la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, y anexó el enlace al expediente ordinario para su consulta.

45. *Respuesta del Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.* Solicitó que se denieguen las pretensiones de la acción de tutela, al considerar que las providencias judiciales censuradas se ajustaron a la legalidad y a los principios de razonabilidad, lógica y sana crítica. Afirmó que tanto el Juzgado 009 Administrativo de Ibagué como el Tribunal Administrativo del Tolima efectuaron un análisis adecuado de la situación fáctica y normativa, sin que se evidencie afectación alguna a las garantías fundamentales de los accionantes. Adujo que el asunto carece de relevancia constitucional, en tanto la solicitud de tutela no precisó de manera clara los defectos concretos en que habrían incurrido los jueces de instancia, y que sus argumentos se limitaron a apreciaciones subjetivas carentes de sustento probatorio. En su criterio, lo pretendido por los tutelantes es reabrir el debate probatorio del proceso ordinario, lo cual excede los fines de la acción de tutela y la convierte en una indebida tercera instancia.

46. El Ministerio de Defensa enfatizó que la demanda ordinaria fue presentada de manera extemporánea el 22 de septiembre de 2017, dado que el daño se consolidó el 7 de julio de 2015 y el cómputo del término de dos años debía iniciarse al día siguiente. Resaltó que el señor *Santiago*, víctima directa, tuvo conocimiento de su lesión desde el momento mismo de los hechos, por lo que no resulta viable permitir una extensión del término de caducidad bajo el argumento de una supuesta condición de “persona protegida” ni de la configuración de un crimen de lesa humanidad, cuando no existen elementos en el expediente que respalden dicha calificación. Finalmente, enfatizó que no se advierte que el demandante hubiera estado en un estado de imposibilidad manifiesta para ejercer oportunamente el medio de control y que, por tanto, la

decisión de los jueces de instancia se encuentra conforme a derecho y en línea con la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

47. *Sentencia de tutela de primera instancia.* Mediante sentencia del 2 de octubre de 2024, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, negó el amparo solicitado al considerar que la autoridad judicial demandada efectuó una valoración probatoria ajustada a la evidencia disponible y a las circunstancias relacionadas con la lesión sufrida por *Santiago*, la atención médica brindada y las actuaciones administrativas adelantadas por el Ejército Nacional. Señaló que dichos elementos permitieron concluir que la parte demandante tuvo conocimiento oportuno del daño desde la recepción de los primeros servicios médicos tras la activación de la mina. Además, indicó que la decisión judicial cuestionada otorgó el alcance correspondiente a la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, por lo que la providencia impugnada no incurrió en ninguno de los defectos alegados.

48. *Impugnación.* La parte accionante reiteró los argumentos planteados en su escrito inicial de tutela, y advirtió que el juez de primera instancia no abordó con profundidad el núcleo del debate constitucional propuesto. En particular, señaló que se omitió el examen del presunto defecto material o sustantivo y de la supuesta vulneración directa a la Constitución. Así mismo, alegó que no se valoró de forma adecuada la omisión en la integración y aplicación de los estándares internacionales contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad. En su criterio, la decisión de primera instancia se limitó a reproducir los razonamientos de la providencia judicial cuestionada, sin desarrollar un análisis autónomo y riguroso sobre la dimensión constitucional y convencional de los derechos fundamentales afectados.

49. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* Mediante sentencia del 6 de diciembre de 2024, la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado modificó la decisión proferida en primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela interpuesta. La Sala consideró que no se acreditaba el presupuesto de relevancia constitucional, y que respecto de algunos de los cargos formulados tampoco se cumplía con el requisito de subsidiariedad. En criterio del fallo, los reproches de los accionantes se centraban en disentir de la interpretación normativa y probatoria realizada por los jueces ordinarios, sin lograr demostrar de forma suficiente una afectación directa a los derechos fundamentales alegados.

50. En particular, se precisó que dos de los argumentos –(i) la inaplicabilidad de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 por haber sido posterior a los hechos y a la presentación de la demanda; y (ii) el carácter no uniforme de dicha jurisprudencia dentro de la Sección Tercera del Consejo de Estado– no fueron oportunamente propuestos en sede ordinaria, concretamente al momento de interponer el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia. En consecuencia, consideró la Sala que no era viable activar el mecanismo de tutela para reabrir un debate que pudo y debió ventilarse dentro del proceso contencioso administrativo.

51. En todo caso, concluyó que el Tribunal Administrativo del Tolima aplicó correctamente la jurisprudencia vigente al momento de proferir su sentencia, concretamente la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, cuyo contenido ha sido respaldado por la Corte Constitucional en las sentencias SU-312 de 2020 y SU-167 de 2023. Recordó, además, que conforme a las reglas establecidas tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional, los cambios jurisprudenciales tienen en principio efectos retrospectivos y se aplican a todos los casos pendientes de decisión, como ocurría en este caso.

52. Por otra parte, la Sala descartó que los antecedentes jurisprudenciales invocados por los accionantes –autos y sentencias anteriores de distintas salas del Consejo de Estado y tribunales administrativos– constituyeran un precedente vinculante aplicable al caso, bien porque se trataban de decisiones aisladas o previas a la sentencia de unificación, o porque no compartían identidad fáctica ni jurídica con el asunto objeto de estudio. Adicionalmente, indicó que los argumentos dirigidos a impugnar la validez constitucional o convencional de la sentencia de unificación del Consejo de Estado resultaban improcedentes, pues ese debate ya había sido resuelto por la Sala Plena del Consejo de Estado y convalidado por la Corte Constitucional.

53. Respecto de la alegada existencia de un “estado de shock” que habría impedido al señor *Santiago* acudir oportunamente a la justicia, señaló que el Tribunal Administrativo del Tolima valoró las pruebas obrantes en el proceso ordinario, en especial la historia clínica, y concluyó que no existía evidencia médica ni anotación alguna que acreditara tal condición. De acuerdo con dicho análisis, desde su ingreso al centro hospitalario, el demandante estuvo consciente, orientado y con plena capacidad de comprender lo ocurrido, por lo que no podía considerarse que hubiese estado materialmente imposibilitado para ejercer el derecho de acción dentro del plazo legal. Además, resaltó que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada en término, pero no así la demanda de reparación directa, lo que desvirtuaba la alegación sobre un impedimento para concurrir a tiempo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

54. Finalmente, el juez de tutela de segunda instancia rechazó el planteamiento según el cual el término de caducidad debía contarse desde la notificación de la epicrisis médica. Explicó que, conforme a la jurisprudencia vigente, lo relevante para efectos del cómputo es la fecha en la que la víctima conoce el daño y la posibilidad de imputarlo al Estado, no la magnitud ni la tasación de los perjuicios. En ese sentido, consideró que el daño era plenamente identificable desde el momento de los hechos y que no existía justificación para posponer el inicio del término hasta la entrega del documento médico.

### **3. Actuaciones en sede de Revisión**

55. *Selección del expediente para revisión de la Corte Constitucional.* Mediante el Auto del 28 de marzo de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres<sup>12</sup> escogió para revisión el expediente de la referencia, con base en el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental y lo repartió al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera. En cumplimiento

---

<sup>12</sup> Integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Juan Carlos Cortés González.

de dicho auto, el 21 de abril de 2025, el expediente fue enviado al despacho sustanciador.

56. *Decreto de pruebas y suspensión de términos.* Mediante Auto del 11 de junio de 2025, la Sala Tercera de Revisión decretó pruebas y suspendió los términos procesales durante dos meses. En particular, solicitó al Juzgado 009 Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué y al Tribunal Administrativo del Tolima que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la providencia, remitieran en medio magnético el expediente correspondiente al proceso de reparación directa promovido por *Santiago* y otros en contra de la Nación –Ministerio de Defensa– Ejército Nacional. Asimismo, la Sala dispuso que, una vez recibida la documentación solicitada, la Secretaría General de la Corte Constitucional la pusiera a disposición de las partes, los vinculados y los terceros con interés, por un término de tres (3) días hábiles, con el fin de que presentaran las observaciones que estimaran pertinentes.

57. *Respuestas y traslado probatorio.* Dentro del término dispuesto, las autoridades judiciales requeridas allegaron en medio magnético el expediente de control de reparación directa solicitado. Posteriormente, la Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición de las partes, vinculados y terceros con interés el material recibido, conforme lo ordenado en el auto de pruebas. Vencido el traslado otorgado para pronunciarse sobre la documentación, no se recibieron comunicaciones ni observaciones relacionadas con la materia de las pruebas decretadas.

58. *Novedades en relación con la representación judicial de los accionantes en sede de revisión.* A través de escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el abogado Héctor Carvajal Londoño presentó renuncia al poder conferido por la parte accionante. Mediante Auto del 11 de junio de 2025 el magistrado (e) César Humberto Carvajal Santoyo aceptó la renuncia y dispuso la comunicación de la providencia a los accionantes.

59. Posteriormente, mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el abogado Juan Camilo Sánchez Carvajal alegó poder otorgado por la parte accionante para asumir su representación judicial en el presente trámite y solicitó el reconocimiento de la correspondiente personería adjetiva. A través de Auto del 27 de agosto de 2025, la magistrada sustanciadora aceptó la solicitud por cuanto se reunieron los requisitos dispuestos para el efecto.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE**

### **1. Competencia**

60. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales descritas, de conformidad con los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **2. Presentación del caso, delimitación de la materia objeto de decisión y formulación del problema jurídico**

61. *Santiago* y varios de sus familiares formularon acción de tutela contra la sentencia proferida el 21 de marzo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Tolima en el trámite de reparación directa que iniciaron contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional– Ejército Nacional con ocasión de las lesiones sufridas por el señor *Santiago* el 7 de julio de 2015, durante una operación militar en el municipio de Chaparral, Tolima, cuando accionó una mina antipersonal en el desempeño de sus funciones como sargento activo del Ejército Nacional. En dicha providencia se confirmó la sentencia de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad, ya que a juicio de la accionada la demanda de reparación directa fue radicada por fuera del término legal de dos años previsto en el artículo 164.2.i del CPACA. Al respecto se deben hacer las siguientes precisiones.

62. Si bien los accionantes alegan que la decisión judicial impugnada incurrió en múltiples defectos constitucionales que vulneraron sus derechos fundamentales, la Sala advierte que la solicitud de tutela no adecuó de manera precisa y técnica las razones de la vulneración con el defecto constitucional invocado. En particular, se observa que la formulación de los cargos se entrecruza, pues las mismas razones aparecen expuestas en el escrito bajo distintos rótulos, tales como defecto sustantivo, violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente o defecto fáctico, sin que exista una diferenciación clara de los fundamentos que corresponderían a cada causal específica.

63. Así, por ejemplo, bajo la denominación de defecto sustantivo la demanda en realidad plantea argumentos que corresponden al desconocimiento del precedente judicial o incluso a la errada valoración de las pruebas. De manera semejante, en un mismo acápite se agrupan distintas categorías de defectos sin delimitar qué parte del reproche obedece a cada causal, mientras que en otros pasajes se invoca la configuración de un defecto por falta de motivación cuando en realidad se trata de un cuestionamiento de carácter eminentemente fáctico, dirigido a controvertir la interpretación de los elementos de convicción.

64. A propósito, esta Corporación ha advertido que, tratándose de tutelas contra providencias judiciales, es necesario que “se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales, mas no registrar y mencionar de manera nominal aquel defecto por el que se acusa la decisión. Por ende, el adecuado balance entre la exigencia de las mencionadas causales y la eficacia del derecho de acceso a la justicia impide la exigencia de una técnica particular en la acción de tutela, por lo que es exigible únicamente la presencia de los elementos de juicio necesarios para comprender cuál es la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados”<sup>13</sup>.

65. De este modo, si bien en el presente caso la solicitud de tutela no siempre adecuó de manera precisa y técnica las razones de la vulneración con el defecto

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-461 de 2021. En el mismo sentido, la Sala Plena ha puntualizado que “esta Corporación ha abordado el estudio de causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial distintas a las alegadas por los accionantes, e incluso ha identificado las causales específicas a partir del fundamento fáctico de la acción cuando los accionantes no han alegado causales específicas de manera expresa. La Corte ha establecido que no resulta determinante para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que la parte accionante mencione explícitamente la denominación de las causales específicas de procedencia que alega en contra de la providencia.” Sentencia SU-201 de 2021.

constitucional alegado, lo cierto es que sí expone de manera clara los hechos que, en su criterio, generaron la transgresión de los derechos fundamentales de los accionantes y las razones jurídicas que sustentan dicha afirmación. Así, con el fin de facilitar el estudio de la demanda de tutela y garantizar un análisis ordenado y coherente de la solicitud, la Sala procederá a readecuar metodológicamente los cargos, sin que ello implique desnaturalizar el sentido original de la demanda.

66. En primer término, se plantea un defecto por desconocimiento del precedente, derivado de la aplicación retroactiva de la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020, mediante la cual se estableció la regla general de caducidad en las acciones de reparación directa incluso en casos de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Según los accionantes, en el momento en que se presentó la demanda se encontraba vigente una línea jurisprudencial que admitía la inaplicación del término de caducidad de las acciones de reparación directa derivadas de violaciones graves a los derechos humanos. De igual forma, se reprocha la falta de aplicación del precedente más favorable existente en el propio Consejo de Estado, así como la interpretación errada tanto de esa unificación como de la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional.

67. En segundo lugar, se advierte la formulación de un defecto fáctico, pues los accionantes reprochan que la sentencia acusada partió de una indebida valoración de las pruebas al dar por establecido que el conocimiento del daño se produjo desde el mismo día de los hechos. Según la demanda, dicha conclusión desconoce el estado de shock emocional en que se encontraba el señor *Santiago*, el cual impedía su comprensión plena de la magnitud del daño y de la posible responsabilidad estatal. A ello se suma que el fallo habría omitido una valoración integral del acervo probatorio encaminado a determinar si existían circunstancias objetivas que imposibilitaron el ejercicio oportuno del derecho de acción.

68. En tercer lugar, se formula un defecto sustantivo, en la medida en que la providencia acusada habría aplicado de manera incorrecta el artículo 164 del CPACA. Según los accionantes, la interpretación estricta de dicha norma en contextos de graves violaciones a los derechos humanos desconoce el alcance constitucional del derecho de acceso a la administración de justicia, pues impone un límite temporal que no se compadece con la naturaleza de los daños sufridos ni con las obligaciones reforzadas del Estado en materia de investigación y reparación de este tipo de conductas.

69. Finalmente, se aduce un defecto por violación directa de la Constitución, vinculado a la omisión de aplicar el bloque de constitucionalidad y de ejercer el control de convencionalidad en el caso concreto. En particular, los accionantes invocan la vulneración de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales como los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Graves de los Derechos Humanos, el Estatuto de Roma y los Convenios de Ginebra que consagran la imprescriptibilidad de las acciones de carácter civil encaminadas a la reparación de violaciones atroces.

70. Igualmente, aunque los accionantes interpusieron la acción de tutela alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, al libre desarrollo de la personalidad, a la paz y a la libre locomoción, la Sala centrará su análisis en los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Tal delimitación responde a las facultades del juez constitucional en sede de revisión para precisar el marco del problema jurídico y, además, obedece a que la narración de los hechos y los argumentos de la demanda se relacionan de manera predominante con la presunta afectación de esos derechos, en tanto la controversia gira en torno al cómputo del término de caducidad y a la valoración probatoria realizada por la jurisdicción contenciosa sobre el mismo.

71. Finalmente, cabe precisar que tanto en el trámite del proceso de reparación directa como en el escrito de tutela los accionantes invocaron de manera reiterada la aplicación de la jurisprudencia relativa al término de caducidad en favor de las víctimas de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. En la sentencia de primera instancia, el juez contencioso negó la calificación de crimen de lesa humanidad y crimen de guerra al daño sufrido por el señor *Santiago*, cuestión que posteriormente fue retomada en el recurso de apelación. Sin embargo, al resolver dicho recurso, el Tribunal Administrativo del Tolima optó por aplicar la jurisprudencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la caducidad de las pretensiones de reparación directa derivadas de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, por lo tanto el análisis de la violación se efectuará a partir de dichas premisas.

72. En ese marco, corresponde a la Corte determinar, en primer lugar, si en este caso se cumplen los presupuestos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De encontrarlos satisfechos, deberá resolver los siguientes problemas jurídicos que se formulan a partir del debate propuesto en la solicitud de tutela y considerando que la configuración de alguno de los defectos constitucionales propuestos supondría una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

73. En lo que concierne al desconocimiento del precedente, ¿incurrió la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima en **defecto por desconocimiento del precedente judicial** al (i) aplicar de manera retroactiva la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, pese a que para la fecha de presentación de la demanda estaba vigente una línea jurisprudencial que admitía la inaplicación del término de caducidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos; (ii) omitir la aplicación del precedente más favorable existente en el propio Consejo de Estado sobre la materia; e (iii) interpretar de manera errada tanto dicha sentencia de unificación como la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional, relativa al cómputo de la caducidad en supuestos de crímenes de guerra y de lesa humanidad?

74. En relación con el **defecto fáctico**, ¿incurrió la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima en una **indebida valoración de las pruebas**, al concluir que el señor *Santiago* conocía desde el mismo día de los hechos la magnitud del daño sufrido y la posible responsabilidad estatal,

desconociendo su estado de afectación emocional y omitiendo examinar integralmente el acervo probatorio para establecer si existieron circunstancias objetivas que le impedían ejercer oportunamente el derecho de acción?

75. En cuanto al **defecto sustantivo**, ¿vulneró la decisión cuestionada el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los accionantes al aplicar de manera estricta el artículo 164 del CPACA en un contexto de graves violaciones a los derechos humanos, sin considerar el alcance constitucional de dicha disposición ni las obligaciones reforzadas del Estado en materia de investigación y reparación?

76. En lo que respecta al defecto por **violación directa de la Constitución**, ¿desconoció la sentencia impugnada el bloque de constitucionalidad y el deber de control de convencionalidad, al no aplicar los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales que consagran la imprescriptibilidad de las acciones encaminadas a la reparación de violaciones atroces, como el Estatuto de Roma y los Convenios de Ginebra?

77. Para resolver los problemas jurídicos planteados, y en el evento de verificarse el cumplimiento de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre (ii) el defecto por desconocimiento del precedente judicial, el defecto fáctico, el sustantivo y la violación directa de la Constitución; (iii) se referirá a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la caducidad del medio de control de reparación directa frente a daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra por parte de agentes del Estado, así como por afectaciones físicas y psicológicas; (iv) efectuará una breve caracterización del marco normativo aplicable a las minas antipersonales y sus consecuencias y, por último, (v) decidirá sobre la viabilidad de acceder a la protección invocada en esta oportunidad.

### **3. La solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales<sup>14</sup>**

78. Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, las providencias de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente objetadas a través de la demanda de amparo constitucional<sup>15</sup>. Sin embargo, dado que las decisiones judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento de los derechos y debido a los valores asociados a la seguridad jurídica, a la cosa juzgada y la independencia y autonomía judicial, la Corte ha señalado que deben cumplirse un conjunto de requisitos formales y materiales para su procedencia<sup>16</sup>.

79. Específicamente sobre los primeros presupuestos de procedencia, pertinentes para determinar si el caso admite un juicio constitucional de fondo, este Tribunal ha identificado los siguientes: (i) que las partes estén

---

<sup>14</sup> En este acápite se seguirá de cerca la jurisprudencia contenida en la Sentencia SU-317 de 2021, así como su esquema de análisis.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-072 de 2018 y SU-146 de 2020.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

jurídicamente legitimadas dentro de la acción de tutela; (ii) que la cuestión discutida sea de relevancia constitucional; (iii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (v) que cuando se trate de una irregularidad procedimental, ésta sea decisiva o determinante en la providencia controvertida, de modo que aparentemente afecte los derechos fundamentales del actor; (vi) que la parte accionante identifique razonablemente los hechos generadores de la vulneración y los hubiera alegado en el proceso judicial, siempre que sea posible; y (vii) que no corresponda a una tutela contra providencia de tutela, una acción de nulidad por inconstitucionalidad o una sentencia interpretativa de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)<sup>17</sup>.

80. En todo caso, el examen de estos presupuestos debe considerar las condiciones particulares del asunto y, en especial, las circunstancias en que se encuentre el solicitante. De este modo, si la acción de tutela va dirigida contra una Alta Corte la carga argumentativa de quien promueve el amparo se acentúa y el escrutinio se hace más intenso, pues se trata de órganos judiciales que definen y unifican la jurisprudencia en su respectiva jurisdicción. Por el contrario, si la protección es solicitada por una persona de especial protección constitucional, es posible analizar la repercusión que su particular condición pudo tener en la satisfacción de estos presupuestos, con miras a flexibilizar el juicio de procedibilidad.

81. Descendiendo al caso concreto, la Sala Tercera de Revisión observa que en este asunto se encuentran cumplidos los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por las razones que se explican a continuación.

82. *Legitimación en la causa por activa y pasiva.* La acción de tutela fue promovida por el señor *Santiago*, víctima directa de los hechos cuya reparación se buscaba en el proceso de reparación directa, junto con sus familiares más cercanos, todos ellos demandantes en dicho proceso y, por tanto, titulares de los derechos fundamentales que consideran vulnerados con la decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. La solicitud se presentó a través de apoderado judicial, cuya designación cumple con los presupuestos dispuestos por la jurisprudencia constitucional, en cuanto el poder consta por escrito, se presume auténtico, contiene facultades expresas para el ejercicio de la acción constitucional y fue conferido a un abogado con tarjeta profesional vigente<sup>18</sup>. De igual modo, se satisface la legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la acción de amparo se dirige contra el Tribunal Administrativo del Tolima, autoridad judicial que profirió la sentencia de segunda instancia en el proceso de reparación directa y a la cual se le atribuye la presunta transgresión de las garantías constitucionales de los accionantes.

83. *Inmediatez.* La acción de tutela fue presentada el 6 de septiembre de 2024, es decir, poco menos de seis meses después de que el Tribunal Administrativo del Tolima profiriera la sentencia acusada el 21 de marzo del mismo año, la cual fue notificada el 1º de abril de 2024, según constancia

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-388 de 2023.

<sup>18</sup> En relación con este aspecto se puede consultar el poder obrante en el folio 22 de la solicitud de tutela.

expedida por la Secretaría General de dicha Corporación<sup>19</sup>. Este lapso resulta razonable para efectos de la procedencia de la acción, máxime si se tiene en cuenta la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el señor *Santiago* por las graves lesiones sufridas en el marco del conflicto armado, lo que justifica la flexibilización del juicio de inmediatez.

84. *Subsidiariedad.* No existen mecanismos ordinarios o extraordinarios idóneos y eficaces para cuestionar la providencia impugnada. En efecto, la decisión atacada fue adoptada en segunda instancia dentro de un proceso de reparación directa, por lo que no procede recurso ordinario adicional. Ahora bien, frente a los mecanismos extraordinarios, debe precisarse que ni el recurso extraordinario de revisión ni el de unificación de jurisprudencia resultan procedentes en este caso.

85. La Corte ha explicado que, en general, las causales de revisión se estructuran sobre hechos nuevos y externos al proceso que aparecen con posterioridad a la sentencia. Por consiguiente, la acción de tutela desplaza al recurso de revisión siempre que (i) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser garantizado integralmente en sede de revisión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (ii) las causales taxativas de revisión no se enmarquen en los hechos denunciados por el accionante. Tales condiciones se cumplen en este caso, toda vez que los defectos alegados por los accionantes no se fundamentan en hechos sobrevinientes ni en las causales previstas en los artículos 248 y siguientes del CPACA.

86. De igual modo, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, previsto en el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011, procede únicamente cuando la sentencia impugnada desconoce o se opone a un fallo de unificación del Consejo de Estado. Sin embargo, los tutelantes no alegan el desconocimiento de una sentencia de unificación, por el contrario, señalan que la aplicación de una de tales providencias viola sus derechos fundamentales y acusan el desconocimiento del precedente constitucional dispuesto en la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional.

87. En consecuencia, no es exigible a los accionantes carga alguna relacionada con el agotamiento de estos recursos extraordinarios, pues los mismos no son idóneos ni eficaces para remediar la presunta vulneración alegada. Por lo tanto, la acción de tutela se erige como el único medio judicial adecuado para cuestionar la eventual transgresión de los derechos fundamentales en el caso bajo examen.

88. *La controversia planteada reviste indudable relevancia constitucional.* El asunto no se limita a una discusión de orden legal o meramente económico, sino que involucra el acceso efectivo a la justicia de una víctima de una mina antipersonal, así como la garantía de reparación integral frente a daños causados en el contexto del conflicto armado. Ello pone en juego el alcance del derecho fundamental al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y al derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, todos de indudable entidad constitucional.

---

<sup>19</sup> Expediente digital de reparación directa, cuaderno de segunda instancia. Archivo digital 016\_CONSTANCIA ACUSE NOTIF. SENTENCIA PARTES -.pdf

89. *No se alega una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de una irregularidad procesal.* La controversia planteada en la acción de tutela no se dirige a denunciar un vicio estrictamente procedimental dentro del trámite de reparación directa, sino que recae principalmente sobre la interpretación y aplicación de la jurisprudencia relativa al cómputo del término de caducidad. En ese sentido, lo que se controvierte es la postura jurisprudencial adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima al aplicar la sentencia de unificación de 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado y al interpretar la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional. Adicionalmente, los accionantes reprochan una indebida valoración del acervo probatorio, al considerar que se desconoció la incidencia del estado de afectación emocional de la víctima en el conocimiento efectivo del daño y se omitió examinar integralmente las pruebas que acreditaban las condiciones materiales que pudieron impedir el ejercicio oportuno del derecho de acción.

90. *La parte actora identificó razonablemente los hechos que generan la presunta vulneración.* La Sala también observa que los accionantes identificaron razonablemente los hechos que consideran generadores de la vulneración de sus derechos fundamentales y, en la medida de lo posible, los plantearon en el trámite de reparación directa. Si bien la sentencia de tutela de segunda instancia sostuvo que algunos de los reproches no habrían sido expuestos oportunamente en sede ordinaria, la Sala observa que desde la contestación de la excepción de caducidad y, posteriormente, en el recurso de apelación, los demandantes ya habían introducido los aspectos centrales de su inconformidad, los cuales en sede de tutela fueron objeto de un desarrollo más amplio y detallado.

91. En efecto, desde la réplica a la excepción de caducidad los demandantes expusieron que no podía aplicarse de forma estricta el término de dos años, en tanto se trataba de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado interno y con ocasión de la activación de una mina antipersonal, lo que configuraba un crimen de guerra y, por ende, excluía la caducidad. A ello se sumó que, en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, la parte actora cuestionó la valoración probatoria realizada por el juez, en particular al no haber ponderado adecuadamente el estado de shock emocional en que se encontraba el señor *Santiago* tras el accidente, situación que afectaba su capacidad real de comprender la magnitud del daño y de advertir una eventual responsabilidad estatal. De igual modo, en la apelación se reprochó la interpretación dada por el a quo a la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional y se insistió en que el punto de partida para el cómputo del término de caducidad debía fijarse en la fecha de entrega de la epicrisis del Hospital Militar Central, el 6 de agosto de 2015, momento en el cual el actor adquirió pleno conocimiento de la gravedad y permanencia de sus lesiones.

92. En ese orden de ideas, la Sala estima que los reproches presentados en sede de tutela guardan relación con las objeciones que ya habían sido introducidas en el trámite ordinario y, por tanto, se cumple el presupuesto de procedibilidad bajo examen.

93. *La providencia cuestionada no es una sentencia de tutela.* En el asunto que se examina, es evidente que la acción de amparo no se dirige contra un fallo de tutela, una acción de nulidad por inconstitucionalidad o contra una sentencia

interpretativa de la Jurisdicción Especial para la Paz, sino contra la decisión de segunda instancia adoptada dentro de un proceso ordinario de reparación directa.

94. Con base en lo anterior, la Sala concluye que en el presente caso se satisfacen los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, razón por la cual corresponde avanzar en el estudio de fondo de los problemas jurídicos formulados.

#### **4. Breve caracterización de la causal de desconocimiento del precedente judicial. Reiteración de jurisprudencia<sup>20</sup>**

95. El precedente judicial sirve como dispositivo de preservación de la confianza de la ciudadanía en el ordenamiento y sus instituciones, pues hace previsibles las consecuencias jurídicas de sus actos. En tal sentido, se concibe como “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”.

96. Esta causal encuentra fundamento en cuatro principios constitucionales: (i) el principio de igualdad en la aplicación de la ley, que exige tratar de manera igual situaciones análogas; (ii) el principio de seguridad jurídica; (iii) los principios de buena fe y de confianza legítima, los cuales imponen el deber de respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales previas; y (iv) el rigor judicial y coherencia en el sistema jurídico.

97. Para determinar cuándo una o varias sentencias constituyen precedente aplicable, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes criterios: a) que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; b) que la ratio decidendi resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y; c) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.

98. La jurisprudencia precisa cuáles son los precedentes de la Corte Constitucional que deben ser atendidos por las autoridades judiciales y cuyo desconocimiento da lugar a la configuración de este defecto. En primer lugar, las sentencias de constitucionalidad. En estos términos, existe desconocimiento del precedente y, de manera particular, de la cosa juzgada constitucional, cuando las autoridades judiciales no acatan la jurisprudencia que la Corte profiere en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. En segundo lugar, las sentencias en las que las Salas de Revisión (sentencias T) o la Sala Plena (sentencia SU) fijan el alcance de los derechos fundamentales. El precedente de la Corte Constitucional tiene carácter prevalente en el ordenamiento jurídico colombiano cuando se trata de la interpretación de los derechos, principios y valores fundamentales y de la Constitución en general.

99. Con todo, el deber de aplicación del precedente no es absoluto, por lo que el funcionario judicial puede apartarse válidamente de él, amparado por los principios de independencia y autonomía judicial. Para hacerlo, el juzgador

---

<sup>20</sup> En este acápite se seguirá de cerca la jurisprudencia contenida en la Sentencia SU-405 de 2021.

debe: (i) hacer referencia al precedente que abandona, lo que significa que no puede omitirlo o simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido (principio de transparencia); y (ii) ofrecer una carga argumentativa seria, mediante la cual explique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales considera que es necesario apartarse de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía (principio de razón suficiente).

100. Sobre este último requisito, no basta con esbozar argumentos que sean contrarios a la posición de la que se aparta, sino que debe demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía, de mejor manera, el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección. De manera que estas razones no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales.

101. En suma, para la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente, es preciso que el juez de tutela verifique si la sentencia en relación con la cual se pide la aplicación equivalente es en efecto un precedente para el caso que se analiza y, una vez constatado lo anterior, procederá a valorar si el juez se apartó en forma motivada del mismo. Hecho esto puede concluirse si en realidad existió el defecto en mención.

102. *Vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes y, particularmente, del Consejo de Estado*<sup>21</sup>. En particular, en relación con el carácter vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, cabe precisar que el artículo 237.1 de la Constitución Política establece que el Consejo de Estado es el tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal condición, tiene la función de unificar la jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo. En ejercicio de esta competencia, la Corporación dicta sentencias de unificación, con base en su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Tales providencias fijan una línea de interpretación sobre el alcance de las disposiciones de derecho público y, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, son vinculantes para los jueces y tribunales administrativos a título de precedente vertical<sup>22</sup>.

103. En efecto, las sentencias de unificación del Consejo de Estado revisten una importancia sustancial porque están encaminadas a preservar los principios de seguridad jurídica e igualdad; así como a reducir la litigiosidad, ya que brindan claridad a la Administración y a los jueces sobre cuáles son las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes. Al respecto, en la Sentencia SU-353 de 2020, esta Corte reconoció que, como lo explicó la sentencia C-179 de 2016, “uno de los principales objetivos de la Ley 1437 de 2011 fue el de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de manera que sus providencias fuesen tenidas en cuenta por la administración y por los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa”.

104. Con fundamento en lo anterior, las sentencias de unificación del Consejo de Estado constituyen precedente en materia de lo contencioso administrativo.

<sup>21</sup> En este acápite se transcribe parcialmente lo señalado sobre este aspecto en la Sentencia T-024 de 2024.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencias C-179 de 2016, SU-353 de 2020 y T-024 de 2024.

Por lo tanto, tienen carácter vinculante para los jueces y tribunales administrativos, pues, de este modo, se garantizan, entre otros, los principios superiores de la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. No obstante, los jueces pueden distanciarse excepcionalmente del precedente, mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial –artículo 228 de la Constitución Política–.

## **5. Breve caracterización de la causal de defecto fáctico. Reiteración de jurisprudencia<sup>23</sup>**

105. El defecto fáctico se configura cuando el apoyo probatorio en el cual se basa el juzgador para resolver un caso es absolutamente inadecuado o insuficiente. Si bien la valoración de las pruebas corresponde al juez, en ejercicio de los principios de autonomía e independencia judicial, de su papel como director del proceso, de los principios de inmediación y de apreciación racional de la prueba, este amplio margen de evaluación está sujeto de manera inescindible a la Constitución y a la ley. Por esa razón, debe realizarse conforme a criterios objetivos, racionales y rigurosos, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, los parámetros de la lógica, de la ciencia y de la experiencia.

106. En la práctica judicial, la Corte ha encontrado tres hipótesis en las cuales se configura el defecto fáctico: (i) cuando existe una omisión en el decreto y en la práctica de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) cuando se hace una valoración defectuosa o contraevidente de las pruebas existentes; y (iii) cuando no se valora en su integridad el acervo probatorio.

107. Estas hipótesis pueden materializarse por conductas omisivas o activas, dando lugar a las dos dimensiones del defecto fáctico, la negativa (u “omisiva”) y la positiva (o “por acción”). La primera se presenta cuando el juez (i) niega, ignora o no valora las pruebas legalmente allegadas al trámite, o porque (ii) a pesar haber concurrido las circunstancias para ello, no las decreta por razones injustificadas. La segunda se presenta cuando el juez (i) hace una errónea interpretación de la prueba válidamente allegada al proceso, al atribuirle la capacidad de probar lo que razonablemente no se infiere de la misma o al estudiarla de manera incompleta; (ii) valora pruebas ineptas o ilegales; o (iii) valora pruebas indebidamente practicadas o recaudadas.

108. Este Tribunal ha sido enfático en señalar que el error en la valoración de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto.” En efecto, no cualquier yerro en la labor o práctica probatoria tiene la virtualidad de configurarlo. De este modo, debe satisfacer los requisitos de (i) irrazonabilidad, que significa que el error sea ostensible, flagrante y manifiesto; y (ii) trascendencia, que implica que el error alegado tenga ‘incidencia directa’, ‘trascendencia fundamental’ o ‘repercusión sustancial’ en la decisión judicial adoptada, esto es, que de no haberse presentado, la decisión hubiera sido distinta.

---

<sup>23</sup> En este acápite se seguirá de cerca la jurisprudencia contenida en la Sentencia SU-190 de 2021.

109. De esta manera, las divergencias subjetivas de la apreciación probatoria no configuran un defecto fáctico. Ello, pues, frente a interpretaciones diversas y razonables, el juez natural debe determinar, conforme con los criterios señalados, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez de tutela debe entonces privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial, y debe considerar que, en principio, la valoración de las pruebas realizadas por el juez natural goza de razonabilidad y legitimidad. En ese sentido, el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez natural que ordinariamente conoce de un asunto, su intervención, entonces, debe ser restringida.

## **6. Breve caracterización de la causal de defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia<sup>24</sup>**

110. Respecto del *defecto sustantivo*, la Corte ha establecido que se trata de un yerro producto de la irregular interpretación o aplicación de normas jurídicas a un caso sometido a conocimiento del juez. Si bien las autoridades judiciales son autónomas e independientes para establecer cuál es la norma que fundamenta la solución del caso puesto bajo su conocimiento -y para interpretarlas y aplicarlas-, estas facultades no son absolutas, por lo que excepcionalmente el juez de tutela debe intervenir para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y de la Constitución, sin que ello implique señalar la interpretación correcta o conveniente en un caso específico por encima del juez natural.

111. La Corte ha indicado que este defecto se presenta de diferentes maneras, como cuando:

(i) La decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador.

(ii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial.

(iii) No se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes.

---

<sup>24</sup> Las consideraciones que se expondrán a continuación fueron expresamente plasmadas en la Sentencia T-008 de 2020.

(iv) La disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución.

(v) La decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso.

(vi) Se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto.

112. En ese sentido, se tiene que no cualquier divergencia frente al criterio interpretativo en una decisión judicial configura un defecto sustantivo, solo aquellas que resultan irrazonables, desproporcionadas, arbitrarias y caprichosas, de lo contrario no sería procedente la acción de tutela. Por tanto, se debe tratar de una irregularidad de tal entidad que haya llevado a proferir una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales. De esta manera, se ha señalado que pueden existir vías jurídicas distintas para resolver un caso concreto, admisibles en la medida que sean compatibles con las garantías y derechos fundamentales de los sujetos procesales.

## **7. Breve caracterización de la causal por violación directa de la Constitución<sup>25</sup>**

113. El artículo 4 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia contiene dos enunciados normativos. El primero de ellos establece que la Constitución es norma de normas. Esto significa, de acuerdo con la jurisprudencia pacífica de esta Corporación, que la Constitución es fuente del Derecho aplicable por parte de las personas y los servidores públicos. El deber de aplicar directamente la Constitución se predica tanto de todo particular –artículo 4 inciso 2 de la Constitución–, como de todo servidor público. El segundo enunciado consagra que, en caso de existir una contradicción entre la Constitución y la ley o cualquier otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. En conjunto, este precepto reconoce la supremacía de la Constitución y, por ende, el valor normativo de las disposiciones constitucionales. De esta forma, sus normas se aplican de forma directa y sus valores y lineamientos guían el ordenamiento jurídico.

114. La violación directa de la Constitución se configura, entonces, en las siguientes hipótesis: (i) cuando en la solución del caso se deja de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (ii) se trata de la violación evidente o de no tener en cuenta un derecho fundamental de aplicación inmediata; (iii) cuando en los fallos judiciales se vulneran derechos fundamentales porque no se tiene en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución; y (iv) si el juez encuentra, deduce o se le interpela sobre una norma incompatible con la Constitución, y no aplica las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales (excepción de inconstitucionalidad).

115. Ocurre este defecto en casos en los que el juez desconoce su deber de aplicar la disposición constitucional cuando existe conflicto entre esta y otra disposición infra constitucional o le da a una disposición un alcance en abierta

---

<sup>25</sup> Las consideraciones que se expondrán a continuación fueron expresamente plasmadas en la Sentencia SU-111 de 2025.

contradicción con la Carta Fundamental. Ahora, cuando se trate de normas que limitan derechos fundamentales, el desconocimiento de la Constitución surge de una aplicación que desconozca los criterios de interpretación restrictiva de tal tipo de normas.

## **8. Reiteración de jurisprudencia constitucional sobre el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa**

116. Tanto la Sala Plena como las Salas de Revisión de la Corte Constitucional han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación constitucional que debe darse a las disposiciones que prevén el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en diferentes ámbitos. Aunque para cada escenario constitucional la Corte ha planteado subreglas particulares, en términos generales, ha reiterado la importancia de interpretar el cómputo de la caducidad desde una perspectiva constitucional de manera que no se utilice para obstaculizar el acceso a la administración de justicia<sup>26</sup>. Así, la jurisprudencia constitucional ha admitido la flexibilización del cómputo del término de caducidad, en aras de asegurar la primacía de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

117. Inicialmente, la Corte sostuvo de manera contundente y reiterada que la interpretación estricta de la norma procesal que regula el término de caducidad de la acción de reparación directa resulta, en muchos casos, contrario a la Constitución Política<sup>27</sup>. De este modo, sostuvo que la regla prevista por el entonces vigente artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo “no es absoluta, ni el punto de inicio inmodificable, porque admite excepciones basadas en el reconocimiento de situaciones particulares frente a las cuales es necesario que, aplicando el artículo 228 de la Constitución, la judicatura garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso, de modo que las víctimas cuenten con el lapso de 2 años, para ejercer la acción”<sup>28</sup>.

118. De igual forma, ha recalcado que, de acuerdo con la jurisprudencia contencioso administrativa, el principio *pro damnato* implica que, “ante la duda sobre el inicio del término de caducidad, la corporación judicial está obligada a interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima”<sup>29</sup>. Así, en tales casos, el juez debe valorar el cómputo del término de caducidad teniendo en cuenta<sup>30</sup>:

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-659 de 2015, T-156 de 2009 y T-075 de 2004.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-659 de 2015.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> De igual forma, la Sentencia SU-659 de 2015 reiteró la posición que en ese momento sostenía el Consejo de Estado sobre la inaplicación del término de caducidad respecto de las conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, como lo explicó la Sentencia SU-167 de 2023, el Consejo de Estado varió su posición al respecto y concluyó que a este tipo de casos sí es aplicable el término de caducidad, 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».

- (i) El momento en que las víctimas adquieren información relevante sobre la posible participación de agentes del Estado en la causación de los hechos dañosos.
- (ii) La oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior.
- (iii) La fecha en el cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo.

119. En esa línea, la Corte ha reiterado que, tanto en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, como en aquellos referidos a daños de carácter corporal, la interpretación del término de caducidad persigue los mismos propósitos: garantizar la seguridad jurídica sin desconocer el acceso efectivo a la administración de justicia de las víctimas.

120. En ambos escenarios, la jurisprudencia constitucional ha seguido de cerca la evolución marcada por el Consejo de Estado, aunque introduciendo matices importantes en torno al deber de aplicar criterios pro víctima, a la consideración de las barreras materiales de acceso a la jurisdicción y a la identificación del momento en que la víctima adquiere certeza razonable sobre el carácter antijurídico e imputable del daño. A continuación, se expondrá de manera diferenciada la línea jurisprudencial en cada uno de estos ámbitos.

***La caducidad del medio de control de reparación directa en casos de daños originados por presuntos delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra.***

121. La Sala procederá a exponer de manera diferenciada la jurisprudencia del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa en casos de daños originados por delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, con el propósito de precisar la forma en que cada una de estas corporaciones ha abordado el problema jurídico y las reglas que se han consolidado al respecto.

122. *La jurisprudencia del Consejo de Estado.* En relación con la jurisprudencia del Consejo de Estado, conviene señalar que su postura sobre la caducidad del medio de control de reparación directa en asuntos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos no ha sido uniforme. Tras la reestructuración de la Sección Tercera en subsecciones, una de las primeras decisiones relevantes se adoptó en Auto del 28 de agosto de 2013<sup>31</sup>, cuando la Sala Plena resolvió un recurso de apelación en un proceso de reparación directa derivado de una desaparición forzada. En esa oportunidad, la corporación entendió que incluso en crímenes de lesa humanidad operaba el término de

---

<sup>31</sup> Auto del 28 de agosto 2013. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Previamente, la Sección Tercera del Consejo de Estado había determinado que en relación con los daños originados en delitos de lesa humanidad, como la desaparición forzada, resultaba aplicable el término de caducidad previsto en el artículo 136, numeral 8, inciso 2 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto se pueden consultar las decisiones: Auto del 26 de marzo de 2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicado 5000123310002008003010; Auto del 28 de mayo de 2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicado 50001-23-31-000-2008-00349-01; y Auto del 10 de diciembre de 2009, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicado 50001233100020080004501.

caducidad de dos años previsto en el artículo 136 del entonces Código Contencioso Administrativo, salvo en los eventos de desaparición forzada, para los cuales el legislador había dispuesto un régimen especial que posponía el inicio del cómputo hasta la aparición de la víctima o la ejecutoria del fallo penal definitivo.

123. A partir de este precedente, las subsecciones de la Sección Tercera asumieron posiciones divergentes. Mientras las subsecciones B<sup>32</sup> y C<sup>33</sup> sostenían que no era aplicable la caducidad en demandas de reparación directa derivadas de delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra, por cuanto la imprescriptibilidad penal de estas conductas debía extenderse también a la esfera contencioso administrativa en aras de garantizar el derecho a la reparación integral y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado, la subsección A<sup>34</sup> defendía que en estos procesos sí debía aplicarse el término ordinario de caducidad. Para esta última postura, la caducidad y la prescripción son instituciones distintas: la primera, de naturaleza procesal, opera de pleno derecho y no admite renuncia, mientras la segunda, de carácter sustancial, requiere alegación de parte y puede ser dispensada<sup>35</sup>.

124. La coexistencia de estas posiciones llevó a que mediante Sentencia del 29 de enero de 2020 la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidiera unificar su jurisprudencia. En primer lugar, estableció que en casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos sí opera el término de caducidad del medio de control de reparación directa. En segundo lugar, precisó que, salvo en la desaparición forzada, dicho término debe contarse desde el momento en que las víctimas conocen o pueden razonablemente conocer no solo la ocurrencia del daño, sino también la participación estatal en los hechos y la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. En tercer lugar, aclaró que solo en circunstancias objetivas de imposibilidad material para acceder a la jurisdicción –como un secuestro, una enfermedad grave o una situación análoga que impida acudir oportunamente a la justicia– procede inaplicar la caducidad, y que, una vez superado el impedimento, comenzará a correr el plazo legal:

**“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

---

<sup>32</sup> La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado empezó a sostener que el fenómeno de la caducidad no resultaba aplicable en relación con daños generados por delitos de lesa humanidad a partir de estas decisiones: 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.

<sup>33</sup> La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado empezó a sostener que el fenómeno de la caducidad no resultaba aplicable en relación con daños generados por delitos de lesa humanidad a partir de estas decisiones: 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.

<sup>34</sup> En relación con los casos en que la **Subsección A** de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de reparación en esta clase de asuntos se pueden consultar las siguientes decisiones: Auto del 13 de mayo de 2015, 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.

<sup>35</sup> Una explicación detalla de estas discrepancias puede ser consultada en la Sentencia SU-167 de 2023.

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.” (Cursiva y negrilla en el original)

125. De esta manera, el Consejo de Estado armonizó el principio de imprescriptibilidad penal de los delitos más graves con la necesidad de preservar la seguridad jurídica en el ámbito contencioso administrativo. En efecto, al supeditar el inicio del cómputo al conocimiento de la participación estatal y a la posibilidad de imputación, se reconoció que exigir a las víctimas demandar desde el mismo momento del hecho dañino desconoce las particularidades de estas conductas, pero también se evitó mantener abierta de manera indefinida la responsabilidad patrimonial del Estado.

126. El Consejo de Estado aclaró que esta postura no contradecía los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación de graves violaciones a los derechos humanos, ya que el ordenamiento jurídico colombiano, a diferencia de otros sistemas de derecho interno de la región, prevé expresamente la posibilidad de postergar el inicio del término de caducidad a partir del conocimiento de la participación estatal en el hecho, lo cual produce en la práctica un efecto equivalente a la imprescriptibilidad en la medida en que garantiza que la caducidad no comience a correr mientras las víctimas carezcan de información suficiente para acudir al juez contencioso administrativo. Con todo, el fallo de unificación precisó que las reglas allí previstas resultaban aplicables para “cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado”.

127. Posteriormente, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante Auto del 16 de diciembre de 2020<sup>36</sup>, reiteró que la excepción a la caducidad también procede cuando se acreditan circunstancias objetivas que hagan imposible el acceso a la jurisdicción de manera oportuna. En esa ocasión señaló que “dentro del plenario no obra prueba alguna que permita establecer que a los accionantes les fue imposible acceder a la jurisdicción durante los años posteriores al momento en que pudieron establecer la participación de los hechos que dan origen al presente proceso, situación que en todo caso no fue alegada y que correspondería demostrar a la parte interesada de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso”. De este modo, la Corporación subrayó que los eventos que justifican la flexibilización del término de caducidad –como el secuestro, una enfermedad incapacitante u otras circunstancias que materialmente impidan ejercer el derecho de acción– constituyen supuestos excepcionales que deben ser plenamente acreditados en el expediente.

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 16 de diciembre de 2020, expediente 65428 A, CP. Nicolás Yepes Corrales.

128. Más adelante, en Sentencia del 15 de julio de 2022, la Subsección A de la misma Sección<sup>37</sup> reiteró este entendimiento al sostener que “el referido término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se configuren circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción, que impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda”. En consecuencia, precisó que el juez contencioso-administrativo debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad cuando advierta que la inactividad procesal obedece a situaciones que objetivamente impidieron el acceso a la administración de justicia, lo cual “depende de las circunstancias particulares de cada caso”.

129. En suma, las decisiones analizadas evidencian un desarrollo jurisprudencial coherente y progresivo. La sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado fijó los criterios generales para el cómputo del término de caducidad en materia de reparación directa, mientras que los pronunciamientos posteriores precisaron su aplicación práctica y los límites de su flexibilización. En conjunto, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha sido consistente en señalar que la excepción por imposibilidad material de acceso a la jurisdicción no constituye una regla general, sino una medida de carácter excepcional, sujeta a una carga probatoria estricta y reservada para situaciones extraordinarias en las que se acredite plenamente que la persona, por circunstancias objetivas y ajenas a su voluntad, no pudo ejercer oportunamente el derecho de acción.

130. *La jurisprudencia la Corte Constitucional.* La Sentencia SU-312 de 2020 unificó la jurisprudencia constitucional sobre la caducidad del medio de control de reparación directa en casos relacionados con delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. La Sala Plena consideró necesario fijar un criterio único porque, hasta entonces, coexistían posturas diferentes en su propia jurisprudencia, las cuales a su vez reflejaban las divergencias que por años se habían presentado en el Consejo de Estado frente a esta materia.

131. En particular, la Corte recordó que una línea había validado la aplicación estricta del término de caducidad previsto en la ley, mientras otra había sostenido que dicho término no era exigible en la medida en que las graves violaciones de derechos humanos se relacionan con conductas imprescriptibles en el ámbito penal y con compromisos internacionales de reparación integral. Frente a este panorama, la Sala Plena decidió adoptar una posición uniforme que armonizara la necesidad de seguridad jurídica con la garantía del acceso efectivo a la justicia.

132. Bajo tal óptica, acogió la postura adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020 y precisó que la misma se mostraba respetuosa de los postulados constitucionales sobre acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y reparación patrimonial por los daños causados por el Estado, así como con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos alusivos al acceso a un recurso judicial efectivo.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 15 de julio de 2022, expediente 56855, CP. José Roberto Sáchica Méndez.

133. De este modo, destacó que el plazo de dos años dispuesto por el ordenamiento jurídico para interponer la demanda de reparación directa frente a esta clase de delitos se advertía razonable, pues el mismo solamente comenzaba a contarse desde el momento en que el interesado tuviera conocimiento del suceso y de su posible atribución a agentes del Estado.<sup>38</sup> Así mismo, porque la regla adoptada por el Consejo de Estado tomaba en cuenta las barreras en el acceso a la administración de justicia y planteaba la posibilidad de iniciar el cómputo de la caducidad una vez estas se superaran.

134. De igual manera, puntualizó que los criterios dispuestos por el Consejo de Estado no constituían un estándar normativo rígido, ya que el juez contencioso administrativo debía analizar las particularidades del asunto al momento de valorar el cumplimiento del presupuesto de caducidad en el caso concreto. Finalmente, recalcó que, además, el interesado tenía a su alcance otras formas de ver restablecido su derecho a la reparación, acudiendo al incidente de reparación integral en el marco del proceso penal o al trámite de reparación administrativa. La Sentencia SU-312 de 2020 sintetizó estas reglas de la siguiente manera:

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

(ii) La procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y

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

135. La Corte precisó que para garantizar el derecho a la reparación patrimonial de las víctimas no era necesario extender mecánicamente al proceso contencioso administrativo los efectos de la imprescriptibilidad penal de los delitos de lesa humanidad, pues se trataba de figuras con características y

---

<sup>38</sup> En ese sentido, la Corte señaló lo siguiente: “[E]ste Tribunal observa que en la jurisprudencia contencioso administrativa, de conformidad con el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha señalado que el término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa sólo inicia a contabilizarse: (i) desde el momento en el cual los interesados tienen conocimiento de que el daño es imputable al Estado, y (ii) siempre que se encuentren materialmente en posibilidad de acudir al aparato judicial para interponer la demanda correspondiente<sup>38</sup>. || En esta oportunidad, a fin de unificar la jurisprudencia, esta Corporación estima que dicho entendimiento del término de caducidad del medio de control de reparación directa es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio.”

propósitos diversos, y porque los dos instrumentos compartían el criterio de “*cognoscibilidad*” como elemento central para su operatividad.

136. A partir de la Sentencia SU-312 de 2020, la Sala Plena y las Salas de Revisión de la Corte Constitucional han precisado y complementado el criterio sobre la caducidad del medio de control de reparación directa en casos de graves violaciones a los derechos humanos. A continuación, se precisan las principales reglas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

137. *La aplicación del precedente y garantías del debido proceso frente a cambios jurisprudenciales.* La Corte ha indicado que el precedente unificado del Consejo de Estado, aunque tiene efectos inmediatos, debe incorporarse valorando las circunstancias concretas del proceso de reparación directa. En la Sentencia T-044 de 2022, por ejemplo, se señaló que el fallo de unificación del 29 de enero de 2020 debía aplicarse incluso a procesos en curso, pero con la obligación de adecuar el trámite para permitir que los demandantes actualizaran sus argumentos frente a las nuevas reglas jurisprudenciales. En ese caso, la omisión del Tribunal Administrativo en reabrir la fase procesal de alegatos de conclusión configuró un defecto procedimental absoluto que vulneró el derecho al debido proceso, pues al momento en que dicha etapa se cerró aún no se había proferido la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, pese a lo cual la sentencia censurada declaró la caducidad en aplicación del nuevo criterio jurisprudencial.

138. *Enfoque flexible y pro víctima en materia probatoria.* Uno de los aportes más significativos de la jurisprudencia reciente ha sido la diferenciación entre convicción, inferencia y certeza, desarrollada en las sentencias SU-167 de 2023, T-001 de 2025 y T-202 de 2025. La *convicción o sospecha* alude a la mera intuición o afirmación de los demandantes, que no basta por sí sola para activar el cómputo de la caducidad. La *certeza*, a su vez, no es exigida como requisito para iniciar la acción, ya que no es necesario la plena comprobación de los hechos, la existencia de una condena penal ni la individualización definitiva del responsable para acudir ante el juez contencioso administrativo. El punto intermedio y decisivo es la *inferencia fundada*, que supone la existencia de elementos de juicio objetivos que permitan sostener ante un juez la posible responsabilidad patrimonial del Estado debido a la naturaleza antijurídica del daño.

139. Bajo este entendimiento, la Corte precisó en la Sentencia SU-167 de 2023 que no bastaba con constatar la muerte de la víctima ni con acreditar la presencia de tropas estatales en el lugar de los hechos; era indispensable contar con pruebas que permitieran inferir razonablemente que el hecho dañoso imputable al Estado era de carácter antijurídico. En el caso concreto eso sucedió cuando la Fiscalía General de la Nación sustrajo la investigación de manos de la Justicia Penal Militar al considerar que las pruebas obrantes en el expediente apuntaban a que se trataba de posible crimen de lesa humanidad, en un caso de ejecución extrajudicial

140. *No es suficiente la mera constatación del hecho dañoso ni la simple identificación del Estado como agente vinculado a su ocurrencia.* En línea con lo anterior, para que se active el término de caducidad, es necesario que el demandante disponga de elementos que le permitan advertir que ese daño

reviste el carácter de antijurídico. De lo contrario, el cómputo no puede considerarse iniciado. En la Sentencia T-202 de 2025, la Corte enfatizó que esta valoración debía hacerse de forma contextual y garantista, reconociendo las dificultades probatorias propias de los casos de ejecuciones extrajudiciales, como el ocultamiento o la manipulación de registros oficiales que retrasaran la posibilidad de identificar la antijuridicidad del daño.

141. *Excepción a la caducidad por imposibilidad material de acceso a la jurisdicción.* La Corte ha reiterado que la caducidad no opera cuando existen circunstancias objetivas que impiden materialmente el ejercicio del derecho de acción, supuesto en el cual el término comienza a correr solo una vez desaparecen dichos obstáculos. Entre estas situaciones se incluyen secuestros, enfermedades graves u otros impedimentos insuperables. Además, en decisiones como las sentencias SU-167 de 2023 y T-001 de 2025, se reconoció que el ocultamiento deliberado de información y las amenazas contra los demandantes constituían barreras que justificaban inaplicar la caducidad, pues hacían imposible acceder oportunamente a la jurisdicción. En tales contextos, la Corte ha exigido a los jueces adoptar una actitud proactiva y valorar estas condiciones bajo el principio *pro víctima*, para no convertir la caducidad en un obstáculo insalvable al acceso a la justicia.

142. En suma, la jurisprudencia constitucional ha fortalecido la protección de las víctimas en casos de graves violaciones de derechos humanos, exigiendo que la caducidad del medio de control de reparación directa sea aplicada bajo un criterio flexible, *pro víctima* y contextual. Esto implica que el inicio del término solo se fija en el momento en que los afectados pudieron inferir razonablemente la responsabilidad del Estado y la antijuridicidad del daño, siempre bajo una valoración probatoria integral y un procedimiento ajustado a los principios del debido proceso, la igualdad y la reparación integral.

***Régimen de caducidad del medio de control de reparación directa en demandas por daños corporales o psicológicos que no configuran graves violaciones a los derechos humanos***<sup>39</sup>

143. La Sala procederá a exponer de manera diferenciada la jurisprudencia del Consejo de Estado y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa en demandas por daños corporales o psicológicos que no configuran graves violaciones a los derechos humanos, con el propósito de precisar la forma en que cada corporación ha abordado el problema jurídico y las reglas que se han consolidado en esta materia.

144. *La jurisprudencia del Consejo de Estado.* El literal i) del artículo 164 del CPACA establece 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”. La interpretación y aplicación de esta norma ha sido

---

<sup>39</sup> Este acápite se sigue de cerca la jurisprudencia contenida en las Sentencias T-340 de 2023 y T-296 de 2024.

objeto de análisis por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

145. Mediante sentencia del 29 de noviembre de 2018, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre el cómputo del término de demandas de reparación directa formuladas como consecuencia de lesiones sufridas por una persona. Luego de presentar las distintas posturas que hasta el momento había sostenido el Consejo de Estado sobre la materia, la Sección Tercera se decantó por la siguiente posición:

“[R]especto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso”<sup>40</sup>.

146. En la sentencia de unificación, el Consejo de Estado diferenció los supuestos del literal i) del artículo 164 del CPACA. El primero, corresponde a casos en los que los hechos que motivan la demanda de reparación directa generan “efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas”, en los que “las consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes”. En este tipo de casos, el término de caducidad debe contarse “desde el día siguiente al acontecimiento del hecho”.

147. El segundo, se trata de casos en los que la lesión a la integridad psicofísica “solo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador”. Sobre ello, precisó que, “según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Radicado: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308). En particular, en el resolutivo primero se dispuso: “REITERAR la jurisprudencia de la Sección Tercera en el sentido de indicar que el criterio para el cómputo del término de caducidad en los casos de lesiones a la integridad de las personas, lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia. || En todo caso, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad”. Esta decisión ha sido reiterada por varias sentencias de las subsecciones de la Sección Tercera, tales como las sentencias del 23 de mayo de 2023, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, Subsección A (rad. 61619); 17 de marzo de 2021, C.P. Martín Bermúdez Nájera, Subsección B (rad. 30174); y del 25 de febrero de 2021, C.P. Nicolás Yepes Corrales, Subsección C (rad. 47721), entre otras.

conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso”.

148. Ahora bien, el Consejo de Estado ha aceptado que existen casos en los que “las disminuciones de salud no son conocidas desde el momento de ocurrencia, sino que la consciencia que tiene el lesionado de su existencia advienen con posterioridad, como, por ejemplo, cuando el conocimiento de la afectación sólo se adquiere con el reporte diagnóstico que así la haga saber y no desde el instante en que el paciente contrajo la enfermedad”<sup>41</sup>. De tal suerte que “si existe prueba de un diagnóstico previo y concreto de la condición en la salud del paciente, de ahí que los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez o evaluaciones médicas posteriores al diagnóstico definitivo no resulten relevantes para el cómputo de la caducidad de la acción”<sup>42</sup>.

149. Es decir, el Consejo de Estado ha utilizado como punto de partida del cómputo del término de caducidad el diagnóstico médico que le permite al ciudadano conocer con certeza el daño que ha sufrido<sup>43</sup>, pero ha desestimado que dicho término inicie a contarse “a partir del momento en el que se le dictaminó la pérdida de su capacidad laboral, porque el demandante fue consciente de las lesiones que sufrió desde el diagnóstico”<sup>44</sup>.

150. *La jurisprudencia de la Corte Constitucional.* La Corte ha reiterado en términos generales la posición de la Sección Tercera del Consejo de Estado; no obstante, ha precisado que el cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa debe hacerse desde una perspectiva constitucional, de manera que no se utilice para obstaculizar el acceso a la administración de justicia.<sup>45</sup> En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la flexibilización del cómputo del término de caducidad en aras de asegurar la primacía de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

151. Al respecto, en la Sentencia SU-659 de 2015, la Sala Plena sostuvo inicialmente que la regla de caducidad prevista en el entonces vigente artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo “no es absoluta, ni el punto de inicio inmodificable, porque admite excepciones basadas en el reconocimiento de situaciones particulares frente a las cuales es necesario que, aplicando el artículo 228 de la Constitución, la judicatura garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso”. La Sala Plena advirtió que el juez competente debe valorar el cómputo del término de caducidad teniendo en cuenta:

“[L]a oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior; [y]

---

<sup>41</sup> Sentencia del 17 de junio de 2022, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Subsección A, Sección Tercera. Radicado: 27001-23-31-000-2011-00015-01 (53280).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Por ejemplo, en la sentencia del 13 de octubre de 2020, C.P. Guillermo Sánchez Luque, la Subsección C de la Sección Tercera (rad. 59553) concluyó que «[e]l daño se consolidó el 24 de julio de 1996, fecha en la que el médico oftalmólogo del ISS consideró que ya no era viable realizar la cirugía de cataratas», por considerar que se trató de un diagnóstico definitivo que fue conocido por los demandantes a quienes se les explicó el diagnóstico.

<sup>44</sup> Sentencia del 16 de agosto de 2022, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, Subsección B, Sección Tercera. Radicado: 17001-23-31-000-2010-00327-01 (52116).

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

[L]a fecha en el cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo.”

152. Posteriormente, mediante la Sentencia SU-216 de 2022, la Sala Plena precisó que “una aplicación estricta de la ley no puede suponer la configuración de un defecto sustantivo, ya que, por el contrario, ello materializa postulados del debido proceso y suprime la arbitrariedad. Sin embargo, ello de ninguna manera podría autorizar la desatención de la Constitución”. Así las cosas, si bien la aplicación estricta del término de caducidad de la reparación directa no puede ser alegado por sí mismo como un defecto sustantivo, la Sala Plena aclaró que esto no autoriza al juez administrativo a desconocer el enfoque constitucional, por lo que en cada caso se debe estudiar si dicha aplicación puede constituir una violación directa de la Constitución.

153. De igual forma, en la Sentencia SU-216 de 2022, la Corte aclaró que lo relevante para efectos de contar el término de la caducidad es el conocimiento del daño y no el conocimiento sobre su magnitud. Las dudas sobre la magnitud o alcance del daño no son relevantes para determinar desde qué momento se debe contar el término de caducidad. Lo que importa es el conocimiento del daño, pues la magnitud de este se puede definir con posterioridad a la sentencia de reparación directa en el marco de un incidente de liquidación de perjuicios.

154. Estos criterios han sido utilizados por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional al resolver acciones de tutela presentadas en contra de decisiones judiciales que declararon la caducidad de la acción de reparación directa en casos de lesiones corporales<sup>46</sup>. La Corte se ha preocupado por revisar con detenimiento las particularidades de cada caso a fin de determinar el momento en que el demandante tuvo conocimiento de la certeza del daño cuya reparación reclama.<sup>47</sup> Este conocimiento cierto del daño implica, por ejemplo, saber si es temporal o permanente, así como su gravedad<sup>48</sup>. De ahí que en algunos casos la Corte ha concluido que no es admisible tener como punto de partida para el término de caducidad la notificación del dictamen de la pérdida de capacidad laboral, mientras que en otros sí<sup>49</sup>. Es decir, en lugar de fijar el conocimiento

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencias T-026 de 2022 y T-340 de 2023.

<sup>47</sup> Ver las sentencias T-301 de 2019, T-271 de 2020 y T-347 de 2020.

<sup>48</sup> En la Sentencia T-347 de 2020, la Corte concluyó que se había configurado el defecto fáctico alegado por el accionante porque el juez contencioso fundamentó su decisión de declarar la caducidad únicamente en el dictamen de la Dirección de Sanidad Militar en el que se señaló el diagnóstico y prescribió la realización de una radiografía, a pesar de que «dicho elemento probatorio indica, únicamente, la existencia de una lesión, sin calificar su carácter temporal o permanente y menos aún su gravedad. Así, contrario a lo sostenido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no es posible afirmar que el afectado hubiese advertido el daño el 5 de agosto de 2015, pues la radiografía realizada no evidenció una disminución en la funcionalidad de su extremidad, sino, simplemente, la presencia de un fragmento metálico residual».

<sup>49</sup> Así, por ejemplo, mediante la Sentencia T-301 de 2019, la Sala Segunda de Revisión consideró que la autoridad judicial accionada no incurrió en defecto alguno y desestimó tener el dictamen de la pérdida de capacidad laboral como punto de partida para el cómputo del término de caducidad. Esto, por cuanto, «no hay prueba de que por alguna razón el daño, identificado éste por la misma parte demandante como el menoscabo en la salud, hubiese permanecido de alguna manera oculto o imperceptible para el peticionario una vez se le practicó la evisceración de su ojo derecho y que, por consiguiente, la manifestación de su existencia tan solo pudo ser exteriorizable hasta una ulterior oportunidad, en este caso, con el dictamen de la Junta Nacional, el cual, a la postre, se constituyó en un elemento de prueba relevante para efectos de la tasación de perjuicios más (sic) no en el habilitante necesario del conocimiento del daño que se reclama». Por el contrario, en la Sentencia T-271 de 2020, la Sala Octava de Revisión concluyó que, en atención a las particularidades del caso, «la certeza del daño solamente se [tuvo] a partir de la calificación de [la] pérdida de capacidad laboral», debido a que «las

del daño en el diagnóstico médico, para la Corte, el punto de partida para el cómputo de la caducidad debe ser analizado en cada caso concreto de acuerdo con el material probatorio para identificar el momento preciso en el que el afectado conoció de manera cierta el daño.

155. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que las autoridades judiciales deben “valorar todos los elementos que reposan en el expediente a efecto de determinar el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de la caducidad de la acción de reparación directa”<sup>50</sup>. Lo anterior, porque es posible que la víctima haya sufrido una lesión evidente, pero que, con posterioridad, por la actuación de un tercero especializado, se tenga certeza de la configuración del daño “otorgándole a los afectados el convencimiento necesario para solicitar una reclamación”<sup>51</sup>.

156. En la Sentencia T-026 de 2022, la Corte estudió el caso de una mujer víctima de acceso carnal con incapaz de resistir, perpetrado por un médico adscrito a un hospital público. Mientras los jueces administrativos computaron la caducidad desde el día de los hechos, la Corte concluyó que el plazo solo podía iniciarse cuando quedó en firme la condena penal impuesta al agresor, pues solo en ese momento existió certeza sobre la autoría y la imputación estatal del daño. La omisión de este análisis configuró un defecto sustantivo y un desconocimiento del precedente contenida en la sentencia SU-659 de 2015, al imponerse a la víctima una carga procesal desproporcionada en un contexto de indefensión.

157. De manera similar, en la Sentencia T-340 de 2023, la Corte examinó el caso de un estudiante que perdió la visión de un ojo tras un impacto en una manifestación. Mientras el tribunal había computado el término desde la fecha del hecho o desde un dictamen médico inicial, la Corte determinó que la certeza del daño solo se adquirió con el diagnóstico definitivo emitido por un retinólogo dos meses después. La Sala concluyó que las instancias incurrieron en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, al confundir “impresiones diagnósticas” con certeza sobre el daño.

158. Por su parte, la Sentencia T-269 de 2024 resolvió el caso de un soldado bachiller que sufrió un trauma craneoencefálico durante el servicio militar. El Tribunal Administrativo había fijado el inicio del cómputo en la fecha del accidente, pero la Corte determinó que la caducidad debía contarse desde el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido tiempo después, cuando se consolidó el conocimiento cierto del daño. En este caso se acreditó un defecto fáctico, pues los jueces omitieron valorar que la primera atención médica no aportó certeza sobre la lesión, la cual solo se configuró tras varios años de evolución clínica y valoración especializada.

---

consecuencias del padecimiento solamente se llegaron a conocer de forma paulatina a lo largo de todo el proceso médico que ha atravesado el [accionante]». Mientras que, el diagnóstico que recibió el accionante «no le permitía tener certeza de la expectativa de vida que en su momento le fue diagnosticada con ocasión de su patología, las restricciones que para él suponía el tratamiento médico que le fue prescrito y las secuelas psicológicas que le ocasionaría su padecimiento. Por ello, contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación directa desde el momento en que se le informó al actor acerca de la enfermedad que padecía implicaría concluir que solo con ese hecho debía conocer todas las consecuencias que en el futuro le ocasionaría el problema renal que padece».

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-301 de 2019.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

159. Finalmente, en la Sentencia T-376 de 2024, la Corte reiteró este criterio en un caso de un auxiliar de policía con evolución médica prolongada e incierta. La Corte determinó que la caducidad debía computarse desde la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral, pues antes de ello solo existían “impresiones diagnósticas” y tratamientos en curso. Los jueces de instancia desconocieron estas circunstancias y aplicaron un criterio restrictivo que configuró un defecto fáctico por indebida valoración de las pruebas.

160. En suma, el recorrido jurisprudencial muestra que la Corte ha buscado un balance entre dos exigencias en tensión: la seguridad jurídica propia de la caducidad y la necesidad de garantizar que las víctimas no vean cerrado su acceso a la justicia por la dificultad de identificar, en tiempo real, el carácter antijurídico de un daño complejo. La distinción entre convicción, inferencia razonable y certeza ha sido clave en este esfuerzo: la primera no basta para activar la caducidad; la segunda marca el momento decisivo para su cómputo; y la tercera, aunque relevante en sede penal, no puede exigirse en la vía administrativa. A ello se suma que la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 dispuso que las reglas allí previstas aplican a cualquier asunto en el que se solicite la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, de modo que también en este escenario debe considerarse la regla según la cual el término de caducidad no opera cuando concurren circunstancias objetivas que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y que, solo una vez superadas, habilitan el inicio del plazo legal. Con este marco, la Corte ha dejado claro que el juez debe valorar integralmente las pruebas, las circunstancias personales de la víctima y las barreras estructurales de acceso a la justicia, a fin de que la caducidad no se convierta en un obstáculo desproporcionado para la reparación de quienes sufren daños corporales o psicológicos imputables al Estado.

## **9. Marco normativo aplicable a las minas antipersonales y sus consecuencias**

161. Las minas antipersonales constituyen una de las armas prohibidas en el ordenamiento jurídico internacional y nacional, debido a los graves efectos que producen sobre la población civil y los combatientes, así como a las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que generan en las víctimas. En ese sentido, la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (Convención de Ottawa, 1997), ratificada por Colombia mediante la Ley 554 de 2000 y declarada executable en la Sentencia C-991 de 2000, estableció la prohibición absoluta de emplear, desarrollar, producir, almacenar o transferir este tipo de artefactos, y consagró la obligación de destruir los arsenales existentes, adelantar tareas de desminado y garantizar asistencia integral a las víctimas.

162. La Sentencia C-991 de 2000 destacó que la prohibición de las minas antipersonales constituye una medida de carácter humanitario, inspirada en compromisos internacionales orientados a la protección de los derechos humanos y a la necesidad de humanizar los medios de guerra, frente a la letalidad y las graves consecuencias que generan estos artefactos. En esa oportunidad, la Corte señaló:

“[...] Las minas antipersonal constituyen un arma de guerra nociva y con efectos indiscriminados, a las cuales se les ha dado un uso irresponsable. Están diseñadas para matar y, en su defecto, para mutilar partes del cuerpo humano, dejando repercusiones psicológicas profundas en sus víctimas. Tienen una particularidad especial pues el daño que infligen no sólo se produce durante la situación de conflicto armado -internacional o interno-, sino que, al permanecer activas indefinidamente, su amenaza se torna latente.

Se las identifica como el “soldado perfecto”, pues nunca duerme y nunca falla, no dejan de actuar frente a un cese de actividades bélicas y aunque han sido creadas para fines de guerra, no distinguen entre combatientes, adultos ni niños, pues se observa que sólo el diez por ciento de sus víctimas son combatientes; es decir, sus efectos no se limitan a soldados y sus propósitos a resultados exclusivamente militares sino que cobijan a la población civil cuando desarrolla las más sencillas actividades cotidianas. Esto hace que las minas antipersonales presenten consecuencias más amplias que las descritas, en tanto interrumpen el desarrollo económico y social de las comunidades bajo su amenaza, pues bajo el terror que imprimen dentro de su radio de acción, impiden que las personas circulen libremente hacia sus lugares de trabajo, escuelas, centros de salud y mercados, o que adelanten labores en los campos relacionadas con el cultivo de las tierras, el levantamiento de ganado, etc.

[...] la utilización de las minas antipersonal desconoce algunos de los principios internacionales fundamentales relativos al límite de los métodos o medios de hacer la guerra, para evitar males innecesarios y a la protección de la población civil no partícipe de las hostilidades”.

163. Con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional concluyó que el tratado objeto de revisión: (i) garantiza el respeto a la dignidad humana y la protección de la vida y los derechos fundamentales conforme a la Constitución (arts. 2, 11, 12, 24, 48 y 79); (ii) contribuye al mantenimiento de la paz y ofrece un camino más civilizado para enfrentar el conflicto armado interno; (iii) protege a la población civil y somete a los combatientes a un régimen de medios legítimos de combate, en armonía con los principios del Derecho Internacional Humanitario y lo previsto en el artículo 214 de la Carta; (iv) prohíbe de manera absoluta el empleo, desarrollo, producción, almacenamiento o transferencia de minas antipersonales, obligación que vincula tanto al Estado como a los grupos armados irregulares; (v) refuerza la coherencia entre la Constitución, el Derecho Internacional Humanitario y normas imperativas del *ius cogens* (arts. 93 y 95 C.P.); y (vi) prevé la atención y rehabilitación de las víctimas, así como mecanismos de cooperación internacional basados en la equidad, la igualdad y la reciprocidad entre Estados Parte.

164. En el plano interno, durante la primera década de implementación de la Convención (2001-2011), Colombia consolidó un marco institucional, normativo y operativo para la acción contra minas antipersonal. La Ley 759 de 2002 estableció el régimen de destrucción de minas, creó el Centro de Coordinación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) y la Comisión Intersectorial Nacional (CINAMAP), encargada de diseñar medidas

de desminado, asistencia a víctimas y campañas de sensibilización. Se fortaleció además la labor de la Defensoría del Pueblo, las misiones internacionales y el Observatorio de Minas, que luego se transformó en el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA)<sup>52</sup>.

165. El Ministerio de Defensa asumió el reporte mensual de incidentes y la designación de personal especializado en desminado, mientras que el Gobierno Nacional garantizó la financiación y la gestión de cooperación internacional. La Ley 759 también tipificó delitos relacionados con el empleo, producción y transferencia de minas. Finalmente, mediante el CONPES 3567 de 2009, se adoptó la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009-2019, orientada al desarrollo humano y sostenible de comunidades afectadas por la contaminación del territorio con estos artefactos<sup>53</sup>.

166. En cuanto a las consecuencias de las minas antipersonales, diversos informes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han documentado que se trata de artefactos que generan amputaciones traumáticas, lesiones auditivas y visuales, quemaduras y múltiples heridas, con secuelas permanentes de discapacidad. En el plano psicológico, las víctimas suelen experimentar problemas que limitan su capacidad de reintegración social. Tales afectaciones, además, tienen un impacto social y económico significativo en las familias y comunidades, al generar exclusión, pérdida de oportunidades laborales y dependencia de cuidados médicos y asistenciales<sup>54</sup>.

167. En el marco del conflicto armado interno, las minas antipersona han constituido una de las expresiones más crueles de violencia, con un impacto desproporcionado sobre quienes integran la fuerza pública. Estos artefactos, utilizados como estrategia de guerra irregular, han convertido a soldados y policías en las principales víctimas, no solo por su rol en operaciones de control territorial y desminado, sino también por la exposición permanente en zonas de alto riesgo<sup>55</sup>. Esta realidad evidencia cómo el uso de las minas no solo afecta a la población civil, sino que también ha golpeado de manera sistemática a quienes tienen la misión constitucional de proteger la vida, la integridad y la seguridad de los habitantes del país. De acuerdo con la Agencia Integral Contra Minas Antipersonal,

“A la fecha de corte [31 de julio de 2025], se han registrado 12.610 víctimas por minas antipersonal y munición sin explotar, siendo 2006 el año más crítico, pues se presentaron 1224 víctimas, el mayor número en toda la historia de Colombia. En la última década, la tendencia ha venido cayendo, con excepción del año 2012, hasta ubicarse en 2016 en niveles que no se presentaban desde el año 1999. En lo corrido del año 2025, se han registrado 89 víctimas en el sistema

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de junio de 2025. Radicado 500012331000201100071 01.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Al respecto, el CICR ha señalado que “quienes sobreviven a la explosión de una mina antipersonal a menudo deben someterse a una amputación, a múltiples operaciones y a una prolongada rehabilitación física. Los sobrevivientes sufren una discapacidad permanente con graves consecuencias en el plano social, psicológico y económico, y necesitarán, pues, apoyo para el resto de su vida. Ya devastadas por años de conflicto y de pobreza, las estructuras sanitarias y sociales en los países afectados por las minas afrontan no pocas dificultades para prestar la adecuada atención a las víctimas de este flagelo.” Asistir a las víctimas de las minas terrestres. CICR, noviembre de 2005. p.5.

<sup>55</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prologar (2017), *La guerra escondida. Minas Antipersonal y Remanentes Explosivos en Colombia*, CNMH, Bogotá. p. 125.

de información. || Esta problemática ha dejado heridas al 81% (10.244) de las víctimas y el 19% (2.366) personas han fallecido a causa del accidente, es decir, aproximadamente en 1 de cada 5 casos la víctima fallece. Por otra parte, Colombia ha sido uno de los países del mundo con mayor cantidad de víctimas de la fuerza pública y esto ha significado que del total de víctimas, el 59% han sido integrantes de la fuerza pública y el 41% restante, corresponde a civiles<sup>56</sup>.”

168. La magnitud del impacto de las minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados no se limita únicamente a los daños inmediatos, sino que transforma de manera profunda y duradera la vida de las personas y comunidades afectadas. La discapacidad física, la pérdida de autonomía, las huellas psicológicas y las limitaciones para la reintegración social y laboral reflejan que las víctimas no solo enfrentan un hecho violento aislado, sino una condición que condiciona de forma permanente sus proyectos de vida y los de sus familias. Estos efectos, ponen de presente que el uso de tales artefactos constituye una de las prácticas más lesivas y persistentes del conflicto armado colombiano. En esa línea, el Auto 102 de 2022 de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, al avocar conocimiento del Caso No. 10 sobre crímenes no amnistiables cometidos por miembros de las extintas FARC-EP por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano, destacó:

“Según AICMA, el 75% de las personas que sobreviven a accidentes por MAP y MUSE queda en condición de discapacidad. Los daños causados por la explosión de MAP, MUSE y artefactos explosivos improvisados (AEI) en la salud física y mental de las víctimas comprenden principalmente: lesiones, la amputación de miembros superiores e inferiores, la pérdida o disminución de los sentidos, daños en la piel e infecciones producidas por esquilas y quemaduras, así como huellas emocionales y psíquicas. La pérdida de una parte del cuerpo o la disminución de su funcionalidad genera impactos psicosociales y afectaciones emocionales graves, pues repercute en la identidad corporal de la víctima y “transforma radicalmente las relaciones que ha construido consigo misma y con su entorno”. Adicionalmente, las víctimas en condición de discapacidad enfrentan diversos factores sociales como la estigmatización y la falta de accesibilidad, lo cual agrava su condición. La transformación en el proyecto de vida laboral y social de las víctimas y sus familias es profunda, ya que no pueden desempeñar las actividades que ejercían antes del evento.”

169. En suma, el marco normativo que prohíbe el empleo de minas antipersonal y establece obligaciones de desminado y de atención integral a las víctimas responde a la necesidad de armonizar el derecho interno con los compromisos internacionales en materia humanitaria. La regulación vigente no solo busca erradicar una práctica proscrita por sus efectos indiscriminados y persistentes, sino también ofrecer herramientas institucionales para atender las consecuencias que generan en la vida de las personas y comunidades. De ahí que la interpretación de este marco legal deba hacerse siempre en clave de

<sup>56</sup> [Estadísticas de víctimas https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas](https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas) (consultado el 4 de septiembre de 2025)

dignidad, memoria y reparación, garantizando que la respuesta estatal no se limite al cumplimiento formal de los compromisos internacionales, sino que procure restituir las condiciones para una vida plena a quienes han sufrido de manera directa las consecuencias de esta práctica prohibida.

### III. CASO CONCRETO

#### **1. El Tribunal Administrativo del Tolima no incurrió en desconocimiento del precedente por aplicación retroactiva de la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020**

170. La Sala considera, en primer lugar, que no le asiste razón a los accionantes cuando sostienen que la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en desconocimiento del precedente al aplicar retroactivamente la providencia de unificación proferida el 29 de enero de 2020 por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

171. En efecto, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha sido clara en señalar que, salvo que expresamente se disponga lo contrario, los cambios jurisprudenciales adoptados por las altas corporaciones tienen efectos retrospectivos. Ello significa que la regla de derecho fijada por la autoridad de cierre debe aplicarse no únicamente a los procesos que se inicien con posterioridad a su expedición, sino también a aquellos que se encuentren en curso y pendientes de decisión<sup>57</sup>. Esta regla de aplicación inmediata del precedente garantiza valores constitucionales esenciales como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la unidad del ordenamiento jurídico, pues impide que los ciudadanos se vean sometidos a resultados disímiles en función de la fecha en que se resuelvan sus controversias.

172. Bajo esa perspectiva, era obligación del Tribunal Administrativo del Tolima acudir a la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, aun cuando la demanda de reparación directa hubiera sido presentada con anterioridad. De no haberlo hecho, habría incurrido, precisamente, en un desconocimiento del precedente vinculante, por cuanto la unificación constituye un criterio obligatorio que delimita el alcance de las normas jurídicas aplicables y vincula a todos los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

173. Adicionalmente, la Sala advierte que, para la fecha en que los demandantes presentaron la acción de reparación directa (22 de septiembre de 2017), la Sección Tercera del Consejo de Estado no había consolidado una posición uniforme sobre la incidencia de la caducidad en los casos de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Existían, en efecto, pronunciamientos aislados que se inclinaban por reconocer la imprescriptibilidad de la acción en determinados supuestos, pero coexistían con otras providencias que mantenían la regla general de la caducidad como presupuesto procesal ineludible. Esta circunstancia generaba un margen de incertidumbre que fue precisamente zanjado por la sentencia de unificación de 2020, cuyo propósito central fue establecer una regla clara, estable y uniforme sobre la materia.

---

<sup>57</sup> La Corte Constitucional ha sostenido esta tesis en las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022 y SU-167 de 2023.

174. En consecuencia, la actuación del Tribunal Administrativo del Tolima no puede considerarse como contraria al precedente, sino como un ejercicio legítimo y debido de aplicación de la jurisprudencia unificada que, al momento de resolver el recurso de apelación, ya constituía el parámetro obligatorio de interpretación. Pretender lo contrario implicaría aceptar que, pese a existir una unificación expresa y vinculante, los jueces estarían facultados para mantener líneas anteriores y divergentes, lo cual minaría la seguridad jurídica y perpetuaría el escenario de desigualdad e incertidumbre que precisamente se buscó superar con la decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

175. En todo caso, la Sala de Revisión resalta que los accionantes contaron con la oportunidad procesal adecuada para plantear sus argumentos frente al nuevo precedente, oportunidad que ejercieron en el marco del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en la cual insistieron en la inaplicación del término de caducidad. Esa fase procesal, por su propia naturaleza, les permitió controvertir de manera expresa la pertinencia de aplicar la regla jurisprudencial unificada en torno a la caducidad en contextos de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra. Sin embargo, el hecho de haber formulado tales alegaciones no generaba, *per se*, un deber de acogimiento por parte del juez de segunda instancia.

176. En ese sentido, la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima de aplicar la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 no puede considerarse una desatención del precedente, sino, por el contrario, la manifestación de su deber de sujeción a la jurisprudencia obligatoria emanada del órgano de cierre. Pretender que la sola exposición de un alegato en contrario obligaba al juez a apartarse de la línea consolidada equivale a desconocer la función homogeneizadora de las sentencias de unificación y a relativizar su carácter vinculante. De ahí que la providencia cuestionada no solo no incurrió en el defecto alegado, sino que, en relación con esta alegación, materializó los principios de igualdad y seguridad jurídica que inspiran la unificación jurisprudencial en un Estado de derecho.

## **2. La sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima no incurrió en desconocimiento del precedente por omisión en la aplicación del precedente más favorable**

177. La Sala tampoco encuentra acreditado que la providencia del Tribunal Administrativo del Tolima haya incurrido en desconocimiento del precedente por la omisión de aplicar supuestos “precedentes más favorables” invocados por los accionantes.

178. En este punto es pertinente recordar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el respeto por el precedente no solo se proyecta en el ámbito vertical, esto es, en relación con las decisiones emanadas de los órganos de cierre de cada jurisdicción, sino también en el plano horizontal, lo cual implica que los jueces de igual jerarquía deben observar sus decisiones previas cuando se trate de casos que planteen problemas jurídicos semejantes y hechos equiparables. Este deber, como lo ha señalado de manera reiterada la Corte, se fundamenta en principios estructurales del Estado de derecho, tales como la

igualdad, la seguridad jurídica, la buena fe, la confianza legítima y la coherencia del sistema judicial.

179. No obstante, el desconocimiento del precedente únicamente se configura cuando concurren tres condiciones básicas: (i) que la *ratio decidendi* de la providencia invocada contenga una regla aplicable al caso posterior; (ii) que el problema jurídico resuelto sea semejante al planteado en el nuevo proceso; y (iii) que exista una equiparación fáctica suficiente entre ambos asuntos. Solo bajo esas premisas puede hablarse de la existencia de un precedente propiamente dicho y, en consecuencia, de la obligación de aplicarlo o, en su defecto, de justificar expresamente el apartamiento.

180. Al aplicar estos criterios al caso concreto, la Sala advierte que los fallos mencionados por los actores no cumplían con tales requisitos. Por un lado, varias de las providencias correspondían al Tribunal Administrativo de Tunja, órgano que, si bien comparte nivel con el Tribunal Administrativo del Tolima, no tiene competencia para fijar reglas vinculantes frente a una sentencia de unificación dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Por otro lado, las decisiones del Consejo de Estado que fueron allegadas pertenecían a una subsección de la Sección Tercera<sup>58</sup> y no al pleno de esta, razón por la cual, aunque podían tener un valor orientador, carecían de la fuerza normativa suficiente para desplazar el criterio unificado de 29 de enero de 2020.

181. A ello se suma que los accionantes tampoco ofrecieron una carga argumentativa suficiente para acreditar la semejanza fáctica y jurídica entre su caso y los procesos resueltos en las providencias citadas. Se limitaron a transcribir apartes de esas sentencias y a referir su número de radicación, sin explicar por qué debían ser entendidas como precedentes vinculantes frente a su situación específica y, sobre todo, en contraposición a una decisión de unificación proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

182. Así las cosas, no era exigible al Tribunal Administrativo del Tolima privilegiar decisiones aisladas o de menor jerarquía sobre una jurisprudencia unificada, vinculante y posterior que precisamente buscó zanjar la dispersión interpretativa existente.

### **3. El Tribunal Administrativo del Tolima no incurrió en violación directa de la Constitución por falta de aplicación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de instrumentos internacionales que consagran la imprescriptibilidad de los crímenes atroces.**

183. La Sala observa que los reproches formulados en este punto carecen de fundamento, pues la providencia cuestionada no desconoció los estándares

---

<sup>58</sup> Los solicitantes invocaron el desconocimiento de las siguientes decisiones del Consejo de Estado: (i) Auto del 30 de marzo de 2022, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, con ponencia del Dr. Alberto Montaña Plata, dentro del radicado 05001-23-33-000-2018-00842-01 (64.170); (ii) Sentencia del 13 de marzo de 2024, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con ponencia del Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas, dentro del radicado 54001-23-31-000-2010-00353-02 (57471); y (iii) Sentencia del 11 de mayo de 2017, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, con ponencia del Dr. Carlos Alberto Zambrano, dentro del radicado 25000-23-36-000-2016-01314-01(58217).

internacionales sobre acceso a la justicia ni desatendió las disposiciones convencionales relativas a la imprescriptibilidad de crímenes atroces. En efecto, conviene recordar que la propia Corte Constitucional, en la Sentencia SU-312 de 2020, examinó de manera expresa la conformidad del precedente de unificación adoptado por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020 con los estándares del bloque de constitucionalidad. En esa oportunidad, la Sala Plena de esta Corte no solo acogió la regla unificada, sino que explicó las razones por las cuales esta se ajustaba a los postulados constitucionales y convencionales en materia de acceso a la justicia y reparación de las víctimas.

184. De manera particular, la Corte resaltó que la tesis sobre el cómputo de la caducidad a partir del conocimiento de la participación estatal en el daño no contradecía lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile* (29 de noviembre de 2018). En esa sentencia, la Corte IDH declaró incompatible con la Convención el rechazo por prescripción de una demanda civil de indemnización por violaciones a derechos humanos. No obstante, la Corte Constitucional explicó que las diferencias normativas entre el sistema chileno y el colombiano resultaban determinantes: mientras en Chile el plazo se contaba de manera rígida desde la ocurrencia del hecho dañoso, en Colombia el ordenamiento admite que el término se compute desde el momento en que la víctima conoce la participación del Estado, lo cual produce efectos cercanos a los de la imprescriptibilidad en materia penal, al garantizar que la persona no se vea privada de acceder a la justicia mientras se encuentra en imposibilidad de identificar al responsable.

185. Con este marco, la SU-312 de 2020 consolidó la jurisprudencia constitucional en el sentido de que no es necesario trasladar de forma automática la imprescriptibilidad penal de los delitos de lesa humanidad al ámbito contencioso administrativo, en la medida en que se trata de figuras jurídicas con finalidades distintas. La acción penal busca asegurar la investigación y sanción de los responsables de crímenes internacionales, mientras que el medio de control de reparación directa tiene como propósito la indemnización patrimonial derivada de la actuación del Estado. En ambos escenarios, sin embargo, el criterio rector es el mismo: el conocimiento del hecho y de la participación estatal como punto de partida para el ejercicio efectivo de la acción.

186. La Corte enfatizó, además, que la caducidad del medio de control no se opone al mandato de la Corte IDH en *Órdenes Guerra*, pues allí se aclaró que la imprescriptibilidad de la acción penal no es automática, sino que opera cuando existen obstáculos que impiden la investigación y el juzgamiento de los responsables. En ausencia de tales circunstancias, carece de justificación mantener abierta indefinidamente la posibilidad de reclamar, por cuanto ello comprometería otros valores superiores, como la seguridad jurídica y la igualdad. De manera semejante, en materia de reparación directa, cuando el afectado ya tiene conocimiento de la participación estatal y dispone de condiciones materiales para acudir a la jurisdicción, desaparece la justificación para extender indefinidamente el término de ejercicio de la acción.

187. En suma, la línea jurisprudencial que acogió el Tribunal Administrativo del Tolima armoniza con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en

cuanto garantiza un recurso judicial efectivo dentro de un marco temporal razonable y respetuoso de la seguridad jurídica. Por ello, la decisión cuestionada no configuró una violación directa de la Constitución ni del bloque de constitucionalidad en la manera en que el cargo fue planteado, sino que, por el contrario, se fundó en la regla unificada y convalidada por la Corte Constitucional, en concordancia con los estándares internacionales en la materia.

#### **4. El Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en desconocimiento del precedente, defecto sustantivo y defecto fáctico en la aplicación de la regla jurisprudencial sobre la posibilidad de suspender excepcionalmente el término de caducidad cuando concurren circunstancias objetivas que materialmente impiden el ejercicio del derecho de acción**

188. La Sala estima que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en desconocimiento del precedente, en defecto sustantivo y también en defecto fáctico, al omitir la aplicación de la regla jurisprudencial consolidada según la cual excepcionalmente el término de caducidad no se aplica cuando concurren circunstancias objetivas que materialmente impiden el ejercicio del derecho de acción y, solo una vez superadas, comienza a correr el plazo legal. En efecto, además de desatender esta subregla, reconocida tanto por la Sección Tercera del Consejo de Estado como por esta Corte en su jurisprudencia de unificación, el Tribunal valoró de manera insuficiente el acervo probatorio, pues restringió su análisis a la inexistencia de una anotación clínica específica de “shock”, sin ponderar integralmente las condiciones físicas, emocionales y sociales que derivaban de la amputación traumática y la prolongada hospitalización del actor.

189. Si bien el Tribunal revisó la historia clínica del señor *Santiago* con el fin de verificar la alegación de la apelación relativa a un supuesto “estado de shock”, su análisis fue parcial y limitado. La conclusión a la que llegó, que no existían constancias objetivas de imposibilidad material para demandar, desconoce la correcta comprensión de la regla unificada, la cual según la propia sentencia del 29 de enero de 2020, resulta aplicable a cualquier asunto en el que se pretenda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado.

190. En efecto, el material probatorio obrante en el expediente revela un cuadro que, lejos de demostrar plena disponibilidad para accionar desde el día siguiente de los hechos, acredita un periodo de imposibilidad material objetiva. El 7 de julio de 2015, el accionante sufrió la amputación traumática bilateral de sus miembros inferiores tras la activación de una mina antipersona. Ese mismo día fue remitido al Hospital de Neiva y sometido a amputación quirúrgica<sup>59</sup>. Aunque los registros clínicos consignan que se encontraba “lúcido” y “orientado”, es evidente que en esa fase se hallaba en una condición delicada producto de la pérdida de sus extremidades y la necesidad de hospitalización continua. Pretender que desde el instante posterior podía accionar judicialmente equivale a desconocer la realidad médica y humana de la amputación catastrófica sufrida.

---

<sup>59</sup> Expediente reparación directa. Cuaderno Pruebas CD1 CC6801510XXXXEVOLUCIONES. Pdf. 9.

191. El 9 de julio de 2015 la víctima ingresó al Hospital Militar Central de Bogotá. La nota de urgencias describe a un “paciente masculino de 33 años víctima de mina antipersonal, remitido en postoperatorio día 2 de amputación traumática bilateral infracondílea”, con requerimiento de oxígeno y necesidad de tratamiento intensivo de heridas<sup>60</sup>. Si bien el registro consigna una estabilidad clínica y ausencia de déficit neurológico, ello no puede interpretarse como encontrarse en condiciones materiales para emprender actuaciones judiciales: la anotación médica constata únicamente la preservación de funciones vitales y de conciencia, no la superación de las limitaciones físicas, emocionales y logísticas propias de una internación hospitalaria de alta complejidad.

192. Entre el 9 de julio y el 6 de agosto de 2015, la historia clínica da cuenta de un curso quirúrgico complejo: persistencia de dolor, nuevas intervenciones por necrosis y cianosis de tejidos, múltiples lavados quirúrgicos y curaciones, administración de analgésicos y antibióticos, y monitoreo permanente<sup>61</sup>. En todas esas oportunidades, se consignó que el paciente firmaba consentimientos informados y estaba orientado. Sin embargo, ese dato, interpretado de forma aislada, no puede llevar a la conclusión de que se encontraba en condiciones materiales para promover el medio de control de reparación directa. En efecto, la capacidad para consentir un procedimiento médico concreto no se traduce en una disponibilidad real para iniciar un litigio contra el Estado, el cual exige contacto con profesionales del derecho, elaboración de pretensiones, cálculo de perjuicios y una estabilidad mínima en la esfera personal y familiar.

193. A lo anterior se suma que la epicrisis médica y los demás registros hospitalarios recogen principalmente variables fisiológicas, estado de conciencia, signos vitales, evolución de heridas, pero no incluyen valoraciones psicológicas o emocionales. De este modo, la ausencia de anotaciones sobre una afectación anímica no prueba la inexistencia de la misma, en especial ante la falta de un examen especializado que valore el estado intelectual y afectivo del paciente. Por el contrario, es razonable presumir que una persona que sufre la amputación de ambas extremidades inferiores en un contexto de guerra enfrenta un trauma psicosocial severo, con ansiedad, depresión o estrés agudo, aunque tales condiciones no estén expresamente consignadas en el expediente (supra. 166 a 169). En ese contexto, exigir constancias clínicas de aquello que nunca fue evaluado supone trasladar a la víctima una prueba imposible y desatiende la máxima de experiencia de que hechos de tal magnitud afectan gravemente la estabilidad física y emocional de una persona.

194. De este modo, el Tribunal incurrió en un defecto fáctico, al valorar de forma insuficiente las pruebas médicas y no reconocer que el accionante se encontraba en una situación de imposibilidad real para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Cuatro aspectos refuerzan esta conclusión: (i) el estado de debilidad manifiesta derivado de la amputación bilateral; (ii) la hospitalización del paciente, el cual física y objetivamente no podía desplazarse fuera del recinto clínico debido a que no había recibido el alta; (iii) la prioridad natural y razonable del paciente y su familia en concentrarse en la recuperación física, la aceptación de la nueva condición de vida y la reorganización del

---

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Expediente reparación directa. Cuaderno Pruebas CD1 CC680151XXXXEVOLUCIONES. Al respecto se pueden observar solicitudes de servicios quirúrgicos en las páginas Pdf. 18, 48, 50, 78, 83, 85 y 163.

proyecto vital, antes que en la búsqueda inmediata de asesoría jurídica; y (iv) la necesidad de aplicar un estándar probatorio flexible y garantista en contextos de vulnerabilidad extrema.

195. Así las cosas, estaban acreditadas circunstancias objetivas que impedían al actor acceder oportunamente a la justicia, las cuales solo se superaron el 6 de agosto de 2015, fecha de su egreso hospitalario y entrega de la epicrisis. Ese momento debía marcar el inicio del cómputo de la caducidad. Al desconocerlo, el Tribunal no solo valoró indebidamente la prueba, sino que se apartó del precedente que exige suspender el término cuando se constata una imposibilidad material de acudir a la justicia.

196. Estas consideraciones se proyectan igualmente sobre los demás demandantes, en la medida en que su comprensión del hecho dañoso y de su eventual antijuridicidad dependía en gran parte de la estabilización y percepción del propio afectado. Además, el trauma físico y emocional sufrido por el señor *Santiago* tenía la capacidad de impactar la dinámica familiar de sus allegados, lo que razonablemente justificaba un margen temporal para asimilar la situación antes de emprender la acción judicial.

197. En consecuencia, el cómputo del término de caducidad debió iniciarse el 7 de agosto de 2015, día siguiente al egreso hospitalario del señor *Santiago*. Bajo ese entendido, el término de dos años previsto en el artículo 164 del CPACA se cumplía el 7 de agosto de 2017.

198. Ahora bien, antes del vencimiento de dicho término, el 10 de julio de 2017, los demandantes radicaron la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 27 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá. De conformidad con la normatividad vigente, esa actuación tuvo el efecto de suspender el conteo de la caducidad. Para ese momento restaban 28 días del plazo legal. La audiencia de conciliación se llevó a cabo el 6 de septiembre de 2017 y, mediante Auto 050 del 14 de septiembre de 2017, la Procuraduría declaró agotada la etapa conciliatoria. En consecuencia, el término de caducidad se reanudó al día siguiente, esto es, el 15 de septiembre de 2017, con el saldo de 28 días. Dicho término, entonces, vencía el 12 de octubre de 2017.

199. En ese contexto, la demanda de reparación directa fue presentada el 22 de septiembre de 2017, es decir, dentro del plazo que aún estaba vigente. De este modo, de haberse aplicado correctamente la regla jurisprudencial sobre el inicio del término de caducidad a partir de la superación de las circunstancias de imposibilidad material, la acción habría sido tramitada en debida oportunidad, lo que imponía al juez natural el deber de resolver el litigio de fondo.

200. Con ello, el Tribunal también incurrió en un defecto sustantivo, al aplicar de manera literal y aislada el artículo 164 del CPACA, desconociendo que dicha disposición debe interpretarse en armonía con el precedente jurisprudencial que delimita su alcance. En efecto, la caducidad prevista en la norma no puede concebirse como un plazo inmutable e independiente de las condiciones materiales de la víctima, sino como un término cuyo conteo debe supeditarse a la efectiva posibilidad de ejercer el derecho de acción. Así lo ha reconocido tanto la Sección Tercera del Consejo de Estado como la Corte Constitucional,

al precisar que excepcionalmente la regla de caducidad se flexibiliza cuando se acreditan circunstancias objetivas que imposibilitan acudir oportunamente a la jurisdicción.

201. El Tribunal, al desconocer este marco hermenéutico, redujo la norma a una lectura puramente formal, en la que el término comenzaba a contarse automáticamente desde el día siguiente al hecho dañoso. Con ello ignoró la lectura autorizada del artículo 164 del CPACA, el cual exige una valoración más amplia, que atienda al contexto clínico, emocional y social de la víctima, y que, en este caso, mostraba de manera evidente una imposibilidad material derivada de la amputación traumática, la hospitalización prolongada y la fase de recuperación posterior que sufrió la víctima. La aplicación rígida del precepto, sin atender a la regla jurisprudencial que lo modula, constituye un defecto sustantivo que restringió injustificadamente el acceso a la justicia.

202. En consecuencia, el error del Tribunal no se limitó a un ejercicio incompleto de valoración probatoria y a un desconocimiento del precedente constitucional y contencioso administrativo, sino que también se tradujo en una indebida aplicación del artículo 164 del CPACA, interpretado en contravía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La omisión de esta lectura integradora derivó en la caducidad del medio de control de reparación directa, cuando en realidad el mismo debía entenderse presentado en tiempo y, por tanto, merecía un examen de fondo sobre la responsabilidad del Estado.

203. A la luz de lo expuesto, la Sala concluye que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al impedirles un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de reparación directa a través de una interpretación restrictiva y desproporcionada de la figura de la caducidad.

194. Por ello, la Sala dispondrá el amparo de los derechos fundamentales conculcados y ordenará dejar sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 21 de marzo de 2024. En su lugar, se ordenará a dicho despacho para que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, emita una nueva decisión en el proceso de reparación directa, atendiendo las consideraciones aquí expuestas en torno al cómputo del término de caducidad y a la valoración integral de las circunstancias objetivas que rodearon la situación del señor *Santiago* y de su núcleo familiar.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia del 6 de diciembre de 2024, proferida por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela y, a su vez, revocó la

sentencia de primera instancia del 2 de octubre de 2024 de la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se negó el amparo solicitado. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de *Santiago, Claudia, Juan, David, César, Juliana y Lucía*.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia del 21 de marzo de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso de reparación directa 7300133330092017XXXXX. En consecuencia, **ORDENAR** a esa autoridad judicial que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, profiera una nueva decisión en la que se adopten las consideraciones expuestas en esta sentencia, particularmente en lo relacionado con el cómputo del término de caducidad y la valoración integral de las circunstancias objetivas que rodearon la situación del actor y su núcleo familiar.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ  
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General