

## **Sentencia T-044/22**

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA**-Confirma amparo, configuración del defecto desconocimiento del precedente judicial y defecto procedimental absoluto

*(...) el aplicar las reglas unificadas en la sentencia del 29 de enero de 2020, las cuales supusieron cambios sustanciales en las cargas probatorias y argumentativas, el Tribunal Administrativo ... no tuvo en cuenta el mandato establecido en la Sentencia SU-406 del 2016, según el cual, pese a que el cambio de reglas tuviera efectos de forma “general y automática”, debía valorar las circunstancias particulares del caso concreto, con el objetivo de determinar si la vinculatoriedad automática del precedente unificado podría poner en riesgo las garantías procesales de las partes; adicionalmente, encontró probado el defecto procedimental absoluto, porque, desde una perspectiva material, el Tribunal Administrativo ... pretermitió la fase de alegatos y con eso vulneró el derecho al debido proceso de los demandantes.*

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

**DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**-Reiteración de jurisprudencia

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**-No se configuró un defecto sustantivo

**CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL**

**DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**-Reiteración de jurisprudencia

**PRECEDENTE JUDICIAL**-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión

**TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA**-Contabilización de la caducidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado

**SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO**-Carácter vinculante/**CAMBIO DE PRECEDENTE Y SU APLICACION EN EL TIEMPO**

*(...), el fallo de unificación tiene efectos retrospectivos, al menos, por cuatro razones. Primero, porque darle efectos retroactivos a las sentencias de unificación es una práctica que está prima facie proscrita; segundo, porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regla general es que los cambios en el precedente judicial tienen efectos generales e inmediatos; tercero, debido a*

*que, según la práctica jurisprudencial del Consejo de Estado, los efectos prospectivos del cambio en el precedente judicial deben ser declarados explícitamente en la respectiva providencia judicial; y, cuarto, porque, esa fue la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Sección Tercera.*

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA-Desconocimiento del precedente judicial**

**CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**

**DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO Y DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO**

<b>DEFECTO</b>	<b>PROCEDIMENTAL</b>	<b>ABSOLUTO-</b>
Configuración/DEFECTO	PROCEDIMENTAL	ABSOLUTO-
Desconocimiento del debido proceso		

**TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA FRENTE A DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GENOCIDIO Y CRIMENES DE GUERRA POR PARTE DE AGENTES DEL ESTADO-Jurisprudencia del Consejo de Estado**

*(...), mediante la sentencia del 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la caducidad de las pretensiones indemnizatorias derivadas de la ocurrencia de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, en los siguientes términos: (...) UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.*

Referencia: Expediente T-8.263.898

Acción de tutela presentada por Guillermina Mora, Jorge Eduardo Avendaño Díaz, Yhonier Raúl Mora y Elkin Fabián, Anderson y Jorge Eduardo Avendaño Mora, en contra del Tribunal Administrativo del Casanare.

Magistrada ponente:  
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D. C., catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia del 30 de abril de 2021, adoptado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, que revocó la decisión del 26 de octubre de 2020, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, dentro del proceso de tutela que promovió Guillermina Mora y otras personas, en contra del Tribunal Administrativo del Casanare<sup>1</sup>.

### I. ANTECEDENTES

1. El 16 de septiembre de 2020, por conducto de apoderado judicial, los demandantes presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Casanare. Pidieron la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la integridad personal, a la reparación integral y de acceso a la administración de justicia, los cuales se consideraron vulnerados por la decisión de decretar la caducidad del medio de control de reparación directa que promovieron por la muerte de sus familiares, en aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

#### 1. Hechos probados

2. El 16 de abril de 2007, perdieron la vida Luis Guillermo Roballo Mora y Rubén Darío Avendaño Mora. Según los demandantes, estos ciudadanos “ *fueron retenidos ilegalmente, torturados y ejecutados extrajudicialmente por integrantes del GAULA del Ejército Nacional en la vereda Las Tapias de Hato*”<sup>2</sup>, en el municipio de Hato de Corozal, Casanare.

3. El 14 de junio de 2014, en ejercicio del medio de control de reparación directa, los accionantes (familiares de las personas fallecidas) demandaron al Ministerio de Defensa Nacional–Ejército Nacional. Pretendieron la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y la reparación de los perjuicios materiales e inmateriales causados por la muerte de sus seres queridos.

---

<sup>1</sup> El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante auto del 17 de septiembre de 2021, de la Sala de Selección Número Nueve, conformada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Alejandro Linares Cantillo, con fundamento en el criterio objetivo “*necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial*” y el criterio subjetivo “*tutela contra providencia en los términos de la jurisprudencia constitucional*”.

<sup>2</sup> Demanda de tutela, p. 2.

4. Mediante sentencia del 15 de febrero de 2019, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal, Casanare, declaró la responsabilidad del Estado y ordenó el pago de los daños causados. En lo que respecta a la caducidad del medio de control, el juez contencioso administrativo de primera instancia valoró que el daño se causó como consecuencia de la ejecución extrajudicial de las víctimas, es decir, de un crimen de lesa humanidad, por lo que concluyó que no había lugar a computar el término de caducidad. Esto, en aplicación de la jurisprudencia de la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

5. Las partes apelaron la decisión. Los demandantes, por el monto de los perjuicios reconocidos y la demandada al considerar que operó el término de caducidad. Los recursos fueron admitidos en auto del 19 de noviembre de 2019 y, en providencia del 19 de diciembre siguiente, se ordenó correr traslado para que las partes presentaran alegatos de conclusión.

6. En el marco de un proceso diferente, mediante sentencia del 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre el término de caducidad del medio de control de reparación directa, en aquellos casos en los que el daño es causado con ocasión de un crimen de lesa humanidad. Al respecto, la mencionada Sección señaló:

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

7. La decisión fue notificada en estado del 30 de enero de 2020. La magistrada María Adriana Marín, así como los magistrados Alberto Montaña Plata y Ramiro Pazos Guerrero, salvaron el voto.

8. Mediante sentencia del 12 de marzo de 2020, el Tribunal Administrativo del Casanare revocó el fallo de primera instancia (*supra* fj. 4) y, en su lugar, declaró la caducidad del medio de control. Para tales fines, la autoridad judicial tuvo en cuenta, de un lado, la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, del otro, que la muerte de los familiares de los accionantes se produjo en el año 2007, esto es, siete años antes de que se interpusiera la demanda de reparación directa.

## **2. Pretensiones**

9. Los accionantes, por medio de apoderado, solicitaron el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, a debido proceso, a la integridad personal, a la reparación integral y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, pidieron que se deje sin efectos la decisión del 12 de marzo de 2020, adoptada por el Tribunal Administrativo del Casanare

10. Para tales fines, el apoderado de los accionantes señaló que están acreditados todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Agregó que la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos: (i) procedimental absoluto, por la violación al debido proceso; (ii) fáctico, debido a la indebida valoración probatoria; y (iii) por error inducido, toda vez que “*el Tribunal comet[ió] un error grave al seguir con fundamento en el artículo 10 del CPACA las orientaciones de la sentencia denominada de unificación de enero 29 de 2020 para decretar la caducidad de la acción*”<sup>3</sup>.

11. Igualmente, la parte actora aseguró que el Tribunal Administrativo del Casanare incurrió en defectos sustantivo, por desconocimiento del precedente judicial y procedimental absoluto. Frente al defecto sustantivo, en la demanda de tutela se presentaron tres argumentos: *primero*, que el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 fue aplicado de manera exegética y en detrimento del derecho fundamental a la igualdad<sup>4</sup>. *Segundo*, que no se tuvieron en cuenta los principios de equidad y reparación integral<sup>5</sup>. Y, *tercero*, que, al omitir el carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad, la mencionada autoridad judicial actuó al margen de las “*obligaciones con la fuerza normativa del bloque de constitucionalidad*”<sup>6</sup>, particularmente, se hizo referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup> y las recomendaciones y “*declaraciones*” de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

12. En relación con el defecto por desconocimiento del precedente judicial, los actores cuestionaron que la autoridad judicial accionada prefirió aplicar la sentencia de unificación que se dictó en el curso de proceso, pese a que existían varias decisiones judiciales previas, de tutela y ordinarias, en las que, en casos similares, se inaplicó el numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, el término de caducidad del medio de control de reparación directa. Esta circunstancia, en criterio de los actores, supone la violación del principio de confianza legítima<sup>8</sup>.

13. El apoderado de la parte tutelante se sirve de las consideraciones precedentes para afirmar que la autoridad judicial accionada, además, incurrió en defecto procedimental absoluto. En su criterio, la configuración de esta causal de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, tiene como consecuencia la “*grave violación del derecho al debido proceso*” de los actores<sup>9</sup>.

14. Sin perjuicio de lo anterior, los demandantes cuestionaron que el tribunal accionado no aplicó una de las reglas objeto de la sentencia de unificación del 29

---

<sup>3</sup> Ib. p. 36.

<sup>4</sup> Ib. p. 12.

<sup>5</sup> Ib. p. 21.

<sup>6</sup> Ib. p. 16.

<sup>7</sup> Caso Órdenes de Guerra Vs. Chile. Sentencia del 29 de noviembre de 2018.

<sup>8</sup> Cfr. Demanda, p. 15.

<sup>9</sup> Cfr. Ib. p. 36.

de enero de 2020, en el entendido de que no valoró la existencia de diferentes circunstancias que impidieron el ejercicio de la demanda de reparación directa.

15. Por otro lado, el demandante pidió dejar sin efectos la sentencia de unificación dictada por el pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Para tales fines, desarrolló una argumentación similar a la referida previamente, pero tendiente a demostrar “*ALGUNAS TRASGRESIONES DE LA SENTENCIA DENOMINADA DE UNIFICACIÓN DICTADA EL 20 DE ENERO DE 2020 POR LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO*”<sup>10</sup>.

### 3. Respuesta de la entidad accionada<sup>11</sup>

16. El **Tribunal Administrativo del Casanare** consideró que la decisión cuestionada no comporta la violación de los derechos fundamentales de los accionantes, primero, porque no desconoce las normas aplicables al caso y tiene como fundamento la sentencia de unificación dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, segundo, porque estos tuvieron conocimiento de la muerte de su familiar desde el año 2007 y, aun así, esperaron siete años para demandar la reparación de los perjuicios causados.

17. El **Ministerio de Defensa Nacional** solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, para lo que argumentó que los demandantes, de un lado, omitieron el “*deber en señalar con claridad los defectos en los que incurrió el Tribunal Administrativo de Casanare al momento de proferir su sentencia declarativa de Caducidad*”<sup>12</sup> y, del otro, no identificaron los hechos que generaron la violación de sus derechos fundamentales.

18. Sin perjuicio de lo anterior, aseguró que el Tribunal Administrativo del Casanare no vulneró los derechos fundamentales invocados y tampoco incurrió en los defectos que le imputan los accionantes. Esto, debido a que su decisión se profirió con fundamento en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual estaba obligado a aplicar por disposición de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011. Agregó que dicho fallo de unificación: (i) no desconoce la jurisprudencia constitucional; (ii) busca proteger la seguridad jurídica; y (iii) estudió y descartó la posibilidad de aplicar a la caducidad la regla de imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

19. El **Juzgado Primero Administrativo de Casanare** no se pronunció sustancialmente sobre las pretensiones y fundamentos de la demanda de tutela.

20. En el trámite de primera instancia, los abogados Yenny Aleida Murillo y Roberto Quintero García coadyuvaron a la parte accionante. Para tales fines, reiteraron el sentido de los argumentos de la demanda de amparo y, además, manifestaron que fungen como apoderados en otros procesos judiciales en los que también se declaró la caducidad en aplicación del referido fallo de unificación.

### 4. Decisiones objeto de revisión

---

<sup>10</sup> Ib. pp. 25 a 31.

<sup>11</sup> Mediante auto del 25 de septiembre de 2020, el juez de tutela de primera instancia admitió la demanda y vinculó al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y al Juzgado Primero Administrativo de Yopal, Casanare.

<sup>12</sup> Escrito de intervención, p. 5.

#### 4.1. Primera instancia

21. El 26 de octubre de 2020, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, negó las pretensiones de la demanda. Para dichos efectos, consideró que el Tribunal Administrativo del Casanare “*no incurrió en vía de hecho por defecto fáctico, sustantivo, procedimental o desconocimiento de precedente, pues la decisión (...) estuvo soportada en un estudio razonable de las pruebas documentales allegadas al trámite judicial y la normativa procesal que regula el ejercicio del medio de control judicial, lo que le permitió concluir que la actuación promovida por los tutelantes, se encontraba caducada, por haberse interpuesto por fuera de los 2 años que establece el literal i), numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011*”<sup>13</sup>. Igualmente, tuvo en cuenta que las pruebas del expediente dan cuenta de que los actores conocieron el daño el 18 de abril de 2007 y, sin embargo, presentaron la demanda en junio de 2014.

22. De otro lado, el *a quo* señaló que la sentencia de unificación no modificó la forma de computar los términos de caducidad en los casos de reparación directa, pues, a partir de esa decisión, dichos términos debían contarse desde que la parte afectada tuvo conocimiento de los hechos causantes del perjuicio. Agregó que en el caso no se probó la existencia de un daño continuado que, además, involucrara violaciones al DIH en el marco del conflicto armado interno.

23. Para el juez de amparo de primera instancia, los actores acudieron a la acción de tutela como una “tercera instancia”, pues los alegatos de la demanda fueron expuestos en el trámite del proceso ordinario de reparación directa y, además, los mismos fueron objeto de pronunciamiento en la sentencia que se cuestiona. Por ende, concluyó, lo que se busca es reabrir el debate jurídico y probatorio con el objeto de obtener un pronunciamiento favorable a los actores.

#### 4.2. Impugnación

24. El apoderado judicial de los accionantes impugnó la decisión de primera instancia. Por un lado, insistió en el sentido de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (*supra* ff.jj. 9 a 15). Por otro lado, puso de presente que la Sección Segunda del Consejo de Estado no se pronunció expresamente frente a los alegatos de violación al principio de confianza legítima, el derecho y jurisprudencia convencionales, el principio de imprescriptibilidad de la acción penal en los casos de violaciones al DIH. Adicionalmente, pidió tener en cuenta el “contexto procesal” en el que se dictó la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

#### 4.3. Segunda instancia

25. Mediante fallo del 30 de abril de 2021, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, amparó los derechos fundamentales de los accionantes. En consecuencia, se ordenó al Tribunal Administrativo del Casanare expedir una nueva providencia en la que tuviera “*en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa*”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Sentencia de primera instancia, p. 27.

<sup>14</sup> Sentencia de segunda instancia, pp. 23 y 24.

26. El juez de tutela de segunda instancia consideró que la autoridad judicial accionada incurrió en desconocimiento del precedente judicial porque aplicó de manera retroactiva la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Esto, debido a que el proceso se inició el 20 de junio de 2014 y el fallo de primera instancia se profirió el 15 de febrero de 2019; mientras que el referido fallo de unificación fue dictado el 29 de enero de 2020, esto es, cuando el juez ordinario de segunda instancia se disponía a desatar la apelación.

27. Adicionalmente, se dijo que es contrario a los derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia de los accionantes, así como del principio de reparación integral, que se hubiera resuelto el caso con fundamento en una providencia que modificó la tesis vigente al momento de la presentación de la demanda. Al respecto, se manifestó que *“no resulta lógico que al momento de presentarse la demanda los usuarios de la administración de justicia, habiendo puesto su confianza en un criterio jurisprudencial que los conducía plausiblemente a determinar la manera correcta de reclamar sus derechos ante la administración de justicia, posteriormente y a causa de la modificación de ese criterio resulten afectados por el mentado giro, pues con ello quedaron asaltados en su buena fe y se les privó de su derecho a acceder libremente a la administración de justicia para reclamar por un crimen tan atroz como la ejecución extrajudicial de la que presuntamente fueron víctimas sus familiares”*<sup>15</sup>.

28. Por otro lado, el *ad quem* señaló que el Tribunal Administrativo del Casanare desconoció la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se señaló que la regla de imprescriptibilidad en materia penal se aplica a otras acciones judiciales en las que se persiga hacer efectivo el deber del Estado de reparar los daños que causa. En ese sentido, el juez de tutela de segunda instancia concluyó que *“la autoridad judicial accionada no podía apartarse del precedente convencional ni desconocer el estándar mínimo de efectividad del artículo 25.1 de la Convención fijado por la CIDH en el Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile”*<sup>16</sup>.

## 5. Actuaciones en sede de revisión

29. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** solicitó la revisión del expediente. La **Procuraduría General de la Nación** y el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** insistieron en la selección del expediente de la referencia, habida cuenta de que la Sala de Selección Siete decidió no seleccionarlo para trámite de revisión. En términos generales, se solicitó a la Corte Constitucional un pronunciamiento sobre los efectos temporales del cambio de precedente judicial sobre la caducidad del medio de control de reparación directa, cuando lo que se demanda es el daño causado por crímenes de lesa humanidad y de guerra, ya que, se dijo, en estos eventos se encuentran en tensión los principios de igualdad en la aplicación de la ley y de seguridad jurídica.

## I. CONSIDERACIONES

---

<sup>15</sup> Ib. 17.

<sup>16</sup> Ib. 21.

## 1. Competencia

30. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problema jurídico

31. El proceso versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia<sup>17</sup>. Esto, como consecuencia de la aplicación de los criterios establecidos en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con fundamento en los cuales se declaró la caducidad de la acción ejercida para la reparación de los perjuicios ocasionados por la muerte de Luis Guillermo Roballo Mora y Rubén Darío Avendaño Mora, quienes, al parecer, fueron ejecutados extrajudicialmente por miembros del Ejército Nacional. Para los accionantes, el Tribunal Administrativo del Casanare debió aplicar las reglas vigentes al momento de presentación de la demanda, lo que ocurrió antes de que se dictara el referido fallo de unificación. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Casanare, así como la entidad demandada en el proceso ordinario, consideran que las reglas aplicables eran las que estaban vigentes al momento de dictar la sentencia de segunda instancia, es decir, las contenidas en la señalada providencia de unificación.

32. Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a esta Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿la autoridad accionada vulneró los derechos invocados al aplicar al caso *sub examine* las reglas de una sentencia de unificación que se profirió durante el trámite del recurso de apelación?

33. Resulta del caso precisar que la Sala no se pronunciará sobre la validez de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, pese a que la parte actora lo solicitó expresamente<sup>18</sup> y a que invocó argumentos para sustentar dicha pretensión<sup>19</sup> (*supra* fj. 15). Esto porque la Sala carece de competencia para emitir un pronunciamiento en ese sentido, habida cuenta de que únicamente está habilitada para revisar las decisiones dictadas dentro del expediente de tutela de la referencia, sobre todo si se tiene en cuenta la inadmisión de la demanda de tutela de la referencia en lo que respecta a dicho fallo de unificación y a la autoridad judicial que lo profirió<sup>20</sup> –el Consejo de Estado–.

34. Para dar respuesta al problema jurídico la Sala de Revisión analizará, en primer lugar, si la acción de tutela satisface los requisitos de procedibilidad. En caso afirmativo, resolverá el problema jurídico sustantivo antes mencionado.

## 3. Análisis del caso concreto

---

<sup>17</sup> Aunque los demandantes alegaron, adicionalmente, la violación de los derechos fundamentales a la integridad personal y a la “reparación integral”, la Sala considera que el debate debe circunscribirse a los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Esto, porque los alegatos del proceso giran en torno a dichas garantías constitucionales. En ese sentido, no puede perderse de vista que en la jurisprudencia constitucional se ha reconocido la facultad de la Corte Constitucional para definir el objeto de litigio. Sobre esto último, consultar, entre otras, las sentencias T-1091 de 2001 y SU-150 de 2021.

<sup>18</sup> Pretensiones segunda y tercera de la demanda de tutela (pp. 9 y 10).

<sup>19</sup> Demanda de tutela, pp. 25 a 31.

<sup>20</sup> Auto inadmisorio del 18 de septiembre de 2020.

### 3.1. Procedencia de la acción de tutela

35. La acción de tutela fue concebida como un mecanismo de protección inmediato, oportuno y adecuado para las garantías constitucionales fundamentales, frente a situaciones de amenaza o vulneración, ya fuera por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos excepcionales. Cuando se cuestiona la validez de una providencia judicial, la decisión de amparo está sujeta al cumplimiento de dos exigencias<sup>21</sup> diferentes: (i) que, en los términos del artículo 86 de la Constitución, el Decreto 2591 de 1991 y el precedente reiterado de la sentencia C-590 de 2005, se verifiquen ciertas cargas argumentativas especiales en relación con la procedibilidad de la acción<sup>22</sup> –requisitos generales de procedencia–, y (ii) que se configure algún defecto específico reconocido por la jurisprudencia constitucional<sup>23</sup> –causales especiales de procedibilidad–. Además, de cuestionarse una sentencia proferida por una Alta Corte, en la valoración de estas exigencias se debe acreditar que se trata de un caso “*definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional*”<sup>24</sup>.

36. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa y por pasiva*<sup>25</sup>. En efecto, los accionantes actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa, en el que estiman que sus derechos

<sup>21</sup> Cfr., sentencias SU-572 de 2019, SU-566 de 2019, SU-454 de 2019 y SU-020 de 2020.

<sup>22</sup> (i) Que se acredite legitimación en la causa; (ii) que no se cuestione una sentencia de tutela –salvo casos excepcionales–; (iii) que se acredite una carga suficiente de motivación en cuanto al cumplimiento de las exigencias de procedibilidad y en cuanto a los presuntos defectos de que adolece la providencia que se cuestiona; (iv) que se acredite un ejercicio oportuno –inmediatez–; (v) que se cumpla la exigencia de subsidiariedad, en cuanto a que se agotaron todos los medios de defensa judiciales disponibles para cuestionar los presuntos defectos de que adolece la providencia y (vi) que se justifique la relevancia constitucional del cuestionamiento y, por tanto, el carácter decisivo de las irregularidades que se alegan, en cuanto a la previsible modificación sustancial del sentido de la providencia que se cuestiona.

<sup>23</sup> Esto es, si la providencia adolece de un defecto (cfr., de manera general, la sentencia C-590 de 2005) material o sustantivo (cfr., entre muchas otras, las sentencias SU-448 de 2011, SU-424 de 2012 y SU-132 de 2013), fáctico (cfr., entre muchas otras, las sentencias SU-159 de 2002, SU-226 de 2013 y T-385 de 2018), procedimental (cfr., entre muchas otras, las sentencias SU-215 de 2016 y T-385 de 2018), orgánico (cfr., entre otras, las sentencias T-929 de 2008 y SU-447 de 2011), error inducido (cfr., entre otras, la sentencia T-863 de 2013), decisión sin motivación (cfr., entre otras, la sentencia T-709 de 2010), desconocimiento del precedente (cfr., entre muchas otras, las sentencias C-083 de 1995, C-836 de 2001, C-634 de 2011, C-816 de 2011, C-818 de 2011, C-588 de 2012, SU-023 de 2018 y T-082 de 2018) o violación directa de la Constitución.

<sup>24</sup> Cfr., las sentencias SU-050 de 2018, SU-573 de 2017, SU-050 de 2017 y SU-917 de 2010.

<sup>25</sup> Con relación a este requisito, el inciso 1º del artículo 1 (de manera general), los artículos 5 e inciso 1º del 13 (en cuanto a la legitimación por pasiva) y el artículo 10 (en cuanto a la legitimación por activa) del Decreto 2591 de 1991, respectivamente, disponen: “*Artículo 1. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este Decreto*”; “*Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito*”; “*Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior*”; “*Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud*”.

fundamentales fueron vulnerados por parte del Tribunal Administrativo del Casanare, autoridad judicial que presuntamente habría incurrido en los defectos alegados.

37. *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, sino contra la decisión de segunda instancia adoptada dentro de un proceso ordinario de reparación directa.

38. *La irregularidad procesal que se alega tiene un efecto determinante en la sentencia objeto de tutela y puede llegar a afectar los derechos invocados.* Las irregularidades expuestas en la demanda de tutela *sub examine*, de haber ocurrido, resultarían relevantes en el sentido de la decisión tutelada y, además, comprometerían los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes. Lo primero, porque en el fallo cuestionado se declaró la caducidad del medio de control de reparación directa, en aplicación de las reglas contenidas en la sentencia de unificación a las que los actores atribuyen la violación de sus garantías constitucionales. En otras palabras, porque, probablemente, la decisión hubiera tenido otro sentido si se hubieran valorado las reglas anteriores al fallo de unificación. Lo segundo, debido a que las normas que regulan la caducidad, para efectos prácticos, constituyen una limitación de la posibilidad de acceder a la justicia, esto es, limitan el derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

39. *La parte actora identificó razonablemente los hechos que generan la presunta vulneración y los derechos posiblemente desconocidos o amenazados.* Esta exigencia se supera si se tiene en cuenta la descripción de que tratan los antecedentes de esta providencia (*supra* fj. 2 a 8). Los accionantes señalaron que el tribunal accionado vulneró sus derechos fundamentales, debido a que declaró la caducidad de la acción de reparación de perjuicios, con fundamento en una sentencia de unificación proferida luego de que se iniciara el proceso, incluso, después de que se dictara sentencia de primera instancia.

40. *La acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad*<sup>26</sup>. En el presente asunto se satisface esta exigencia, si se tiene en cuenta que, antes de acudir al juez de tutela, la parte actora inició y llevó a fin el proceso ordinario de reparación directa. Además, debido a que la sentencia que se cuestiona no es susceptible de recursos ordinarios, pues fue proferida en segunda instancia.

41. Es del caso precisar que, *prima facie*, los hechos alegados no dan cuenta de la configuración de alguna de las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de revisión<sup>27</sup> y de unificación de jurisprudencia<sup>28</sup>. En efecto, por un lado, los actores no alegan la existencia de documentos decisivos omitidos o falsos, peritos condenados penalmente, sentencias penales por violencia o cohecho, nulidad originada en la sentencia, la existencia de un tercero con “*mejor derecho*”, no se reconoció ninguna prestación periódica ni la existencia de una sentencia anterior que constituya cosa juzgada. Por otro lado, los

---

<sup>26</sup> En la sentencia SU-080 de 2020, en relación con la sentencia C-590 de 2005, se dijo que este requisito se acredita siempre: “*Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[54]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos (...)*”.

<sup>27</sup> Cfr. Art. 250 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>28</sup> Cfr. Art. 258 de la Ley 1437 de 2011.

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. En consecuencia, no es exigible a los accionantes carga alguna en relación con la interposición y agotamiento de dichos recursos extraordinarios.

42. *La acción de tutela cumple la exigencia de inmediatez.* La definición acerca de cuál es el término “razonable” que debe mediar entre la fecha de ocurrencia de la presunta afectación de los derechos constitucionales fundamentales y su cuestionamiento en sede de tutela no ha sido pacífica en la jurisprudencia. Por tal razón, de manera abstracta y previa, este solo puede catalogarse como *prima facie*, pues su valoración concreta está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones de la parte tutelante, a los intereses jurídicos creados a favor de terceros por la actuación que se cuestiona y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en afirmar que la acción de tutela debe presentarse dentro de un término oportuno, justo y razonable<sup>29</sup>.

43. En el presente caso, la acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de inmediatez, habida cuenta de que entre el día siguiente a la notificación de la decisión en segunda instancia, esto es, el 17 de marzo de 2020<sup>30</sup>, y la presentación de la acción de tutela, es decir, el 16 de septiembre de 2020, transcurrieron cinco meses y treinta días, tiempo que satisface el requisito de inmediatez, en relación con los criterios antes señalados.

44. *La acción de tutela cumple con el requisito de relevancia constitucional*<sup>31</sup>. A partir de la sentencia SU-573 de 2019<sup>32</sup>, la Sala Plena<sup>33</sup> consideró que “la

---

<sup>29</sup> Sentencia SU-499 de 2016. La Corte Constitucional ha indicado que en algunos casos 6 meses puede ser un término razonable y, en otros, 2 años puede ser el plazo límite para su ejercicio. Entre otras, cfr., las sentencias T-328 de 2010, T-860 de 2011 y T-246 de 2015. La exigencia de razonabilidad, según la jurisprudencia constitucional, es más estricta en caso de que la actuación que se cuestione en sede de tutela sea una providencia judicial (cfr., sentencias C-590 de 2005, T-594 de 2008, T-265 de 2015 y SU-184 de 2019). La sentencia SU-439 de 2017 reiteró el precedente señalado en la sentencia SU-961 de 1999, según el cual el término prudencial de interposición de la tutela implica: “cierta proximidad y consecuencia de los hechos que se dicen violatorios de derechos fundamentales, pues es claro que la solicitud de amparo pierde su sentido y su razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa la inminencia y necesidad de protección constitucional”. En la sentencia SU-427 de 2016, al hacer referencia, de manera general, al alcance que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al requisito de inmediatez, indicó: “7.6. Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, este Tribunal, en varias providencias, ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante<sup>107</sup>. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable<sup>108</sup>”. En el primer pie de página de la providencia en cita, se hace referencia, además, a lo señalado en las sentencias T-328 de 2010 y T-1063 de 2012. En la sentencia SU-355 de 2020, en relación con esta exigencia se dijo: “el elemento de la inmediatez como criterio general de procedencia resulta particularmente relevante, ya que se trata de una exigencia que contribuye a garantizar la esencia misma de la cosa juzgada al interior del ordenamiento jurídico y de los principios antes invocados”. Además, según lo ha precisado la Sala Plena (cfr., la sentencia SU-072 de 2018) la revisión debe ser mucho más exigente si se trata de decisiones de las altas cortes, dado su carácter excepcional.

<sup>30</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 40.

<sup>31</sup> En la sentencia C-590 de 2005, se dijo que en virtud de este requisito: “el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes”.

<sup>32</sup> El fallo tiene como antecedentes las sentencias T-248 y T-422 del año 2018. Estas providencias judiciales sistematizaron y dieron alcance a algunos criterios expuestos en las sentencias T-335 de 2000, T-102 de 2006, T-1044 de 2007, T-658 de 2008, T-505 de 2009, T-610 de 2009, T-896 de 2010, T-040 de 2011, T-338 de 2012, T-512 de 2012, T-543 de 2012, T-1061 de 2012, T-931 de 2013, T-182 de 2014 y T-406 de 2014.

acreditación de esta exigencia, más allá de la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales, supone justificar razonablemente la existencia de una restricción *prima facie* desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”. Así, no es suficiente que la parte actora alegue la violación de un derecho fundamental, para entender acreditada tal exigencia<sup>34</sup>. Estos criterios fueron reiterados, recientemente, en la Sentencia SU-128 de 2021.

45. La Corte Constitucional fijó tres criterios de análisis para establecer si una tutela es de relevancia constitucional. *Primero*, la controversia debe versar sobre un asunto constitucional, que no meramente legal y/o económico. Estos deben ser resueltos por medio de los mecanismos dispuestos por el legislador, dado que “*le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse de forma imprudente en asuntos de carácter netamente legal o reglamentario*”<sup>35</sup>, so pena de “*involucrarse en [cuestiones] que corresponde definir a otras jurisdicciones*”<sup>36</sup>. De acuerdo con este criterio, un asunto carece de relevancia constitucional: (i) cuando la controversia es estrictamente monetaria y con connotaciones particulares y privadas “*que no representen un interés general*”<sup>37</sup>; y (ii) cuando la discusión se limita a la mera determinación de aspectos legales de un derecho, como, por ejemplo, la correcta interpretación o aplicación de una disposición normativa “*de rango reglamentario o legal*”<sup>38</sup>, claro está, siempre que, de dicha determinación, no “*se desprend[an] violaciones a los derechos [fundamentales] y deberes constitucionales*”<sup>39</sup>.

46. *Segundo*, “*el caso [debe involucrar] algún debate jurídico que gir[e] en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental*”<sup>40</sup>. La cuestión debe revestir una “*clara*”, “*marcada*” e “*indiscutible*” relevancia constitucional<sup>41</sup>, dado que el único objeto de la tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. Por tal razón, es necesario que “*la causa que origina la presentación de la acción suponga el desconocimiento de un derecho fundamental*”<sup>42</sup>. Esto significa que el asunto debe ser trascendente para: (i) “*la interpretación del estatuto superior*”<sup>43</sup>; (ii) su aplicación; (iii) desarrollo eficaz; y (iv) la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

47. *Tercero*, la tutela no es una instancia o recurso adicional orientado a discutir asuntos de mera legalidad. Según la jurisprudencia constitucional, “*la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios*”<sup>44</sup>, pues la competencia del juez de tutela se

---

<sup>33</sup> La doctora Diana Constanza Rivera Fajardo salvó el voto.

<sup>34</sup> Esto es así porque la relevancia constitucional tiene tres finalidades, a saber: “(i) *preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad*; (ii) *restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces*” (SU-573 de 2019). Tal interpretación se corresponde además con la que contiene la sentencia de unificación que dictó la Sala Plena del Consejo de Estado en el año 2014 (Exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01).

<sup>35</sup> Sentencia T-606 de 2000.

<sup>36</sup> Sentencia T-173 de 1993.

<sup>37</sup> Sentencia T-610 de 2015.

<sup>38</sup> Sentencia T-114 de 2002 y T-379 de 2007.

<sup>39</sup> Sentencias T-114 de 2002 y T-540 de 2013.

<sup>40</sup> Sentencias T-291 de 2016, SU-498 de 2016, SU-439 de 2017 y SU-573 de 2019.

<sup>41</sup> Cfr. Sentencia T-136 de 2015.

<sup>42</sup> Sentencia T-102 de 2006.

<sup>43</sup> Cfr. Sentencias T-635 de 2010 y T-586 de 2012.

<sup>44</sup> Cfr. Sentencia T-102 de 2006.

restringe “a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos [fundamentales] y no -se enfatiza- a problemas de carácter legal”<sup>45</sup>. Así las cosas, la tutela en contra de una sentencia exige valorar, *prima facie*, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, y violatoria de derechos fundamentales. Solo así se garantizaría “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones”<sup>46</sup>, en estricto respeto a la independencia de los jueces ordinarios y competentes naturales de las causas.

48. Ahora bien, la Sala considera que el asunto *sub examine* sí es de relevancia constitucional. La pretensión de la demanda de tutela y sus fundamentos evidencian, *prima facie*, aspectos relevantes constitucionalmente en los términos de la jurisprudencia constitucional, ya explicados. Por un lado, (i) se alega una afectación de las dimensiones constitucionales del debido proceso<sup>47</sup>, esto es, del principio de legalidad y de la accesibilidad a la administración de justicia. De otro lado, (ii) de la decisión judicial impugnada se podría derivar una afectación a los derechos fundamentales de los accionantes —el acceso a la administración de justicia—, diferente a la pretensión del proceso ordinario — que se ordene la reparación de los perjuicios causados—. Finalmente, (iii) los tutelantes no se restringen a reiterar los argumentos esgrimidos ante el Tribunal Administrativo del Casanare, pues el fallo de unificación al que imputan la violación de sus derechos se profirió luego de que se corriera traslado para presentar los alegatos de conclusión, lo que descarta el alegato del juez de tutela de primera instancia (*supra* fj. 23), según el cual se ejerció la acción de tutela como una instancia procesal adicional.

49. Habiéndose constatado la procedibilidad general de la acción de tutela, la Sala resolverá el problema jurídico planteado (*supra* fj. 32), a partir del análisis de los requisitos específicos de procedencia del amparo en contra de providencias. Particularmente, esta Corte desarrollará los defectos: (i) material o sustantivo (*infra* num. 3.2.); (ii) desconocimiento del precedente judicial (*infra* num. 3.3.); y (iii) defecto procedimental (*infra* num. 3.4.)<sup>48</sup>.

### 3.2. Defecto material o sustantivo

50. *Alcance del defecto sustantivo.* El defecto sustantivo se traduce en el error en el que incurren los jueces al aplicar o interpretar las disposiciones jurídicas que rigen el conflicto jurídico sometido a su jurisdicción. Sin embargo, tal error debe ser cualificado, esto es, tener la trascendencia suficiente para comprometer los derechos fundamentales de las partes del proceso o de los terceros interesados

---

<sup>45</sup> Cfr. Sentencias T-264 de 2009, T-386 de 2010 y SU-573 de 2019.

<sup>46</sup> Cfr. Sentencia T-137 de 2017.

<sup>47</sup> De acuerdo con la jurisprudencia en cita, las facetas constitucionales del debido proceso son las siguientes: (i) el principio de legalidad; (ii) el principio del juez natural; (iii) el derecho a la observancia de las formas propias de cada juicio; (iv) el principio de favorabilidad; (v) el derecho a la presunción de inocencia; (vi) el derecho a la defensa; (vii) el derecho a la publicidad de las actuaciones procesales y la no dilación injustificada de las mismas; (viii) el derecho a presentar y controvertir pruebas; (ix) el derecho a impugnar las providencias judiciales; (x) el principio de non bis in idem; (xi) el principio de non reformatio in pejus; (xii) el derecho a no declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o ciertos parientes; (xiii) el principio de independencia judicial; y (xiv) el derecho de acceso a la administración de justicia.

<sup>48</sup> La Sala no se pronunciará sobre los defectos fáctico y por error inducido porque la parte actora no desarrolló los argumentos necesarios para el análisis de dichas causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Además, como ya se dijo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la facultad de la Corte Constitucional para definir el objeto de litigio. Cfr. Sentencia SU-150 de 2021.

en él<sup>49</sup>. Un error carente de dicha trascendencia, entonces, no tiene la entidad suficiente para justificar la configuración del defecto sustantivo<sup>50</sup>.

51. En ese contexto, entre otras hipótesis, la Corte<sup>51</sup> ha considerado que los jueces incurren en defecto sustantivo porque la decisión que adoptan tiene fundamento en una norma inaplicable al caso concreto, porque (i) no es pertinente; (ii) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, tácita o expresamente; (iii) es inexistente; (iv) ha sido declarada contraria a la Constitución Política; o (v) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó. Igualmente, ha entendido que también se incurre en el mencionado defecto porque la interpretación de la norma que sí resultaba aplicable al caso: (vi) no es razonable; (vii) es inaceptable por ser hermenéuticamente contraevidente o claramente perjudicial para los intereses las partes; y (viii) no es sistemática, en el entendido de que omite el análisis de otras disposiciones aplicables al asunto.

52. Recientemente, en la Sentencia SU-027 de 2021, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el defecto sustantivo por interpretación. Recordó la relevancia constitucional de los principios de autonomía y desconcentración judicial y seguridad jurídica. Sin embargo, mencionó que la autonomía judicial no equivale a la libertad absoluta de los jueces para interpretar el derecho e insistió en que la valoración normativa que se hace en el marco de la administración de justicia como función pública, debe estar conforme a los postulados constitucionales<sup>52</sup>, especialmente, *“el respeto por la corrección dentro del sistema jurídico y la realización de los principios, derechos y deberes constitucionales; la jurisprudencia de unificación dictada por las altas Cortes y la jurisprudencia de la Corte Constitucional”*. La autonomía de los jueces de la República protege, en consecuencia, *“(…) la aplicación razonable del derecho y «no puede convertirse en patente de corso para aplicar cualquier interpretación posible», ya que «el sistema jurídico, en sus distintos niveles, impone restricciones a las interpretaciones posibles»”*<sup>53</sup>.

53. *Alegatos de la demanda de tutela*. Los actores aseguran que el Tribunal Administrativo de Casanare, al dictar la sentencia de segunda instancia, incurrió en defecto sustantivo por tres razones: (i) porque aplicó de manera exegética los artículos 10 y 164.2 de la Ley 1437 de 2011 y, al hacerlo, les vulneró el derecho fundamental a la igualdad<sup>54</sup>; (ii) porque no se tuvieron en cuenta los principios de equidad y reparación integral<sup>55</sup>; y (iii) porque, al omitir el carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad, actuó al margen de las *“obligaciones con la fuerza normativa del bloque de constitucionalidad”*<sup>56</sup>, particularmente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>57</sup> y las recomendaciones y “declaraciones” de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

---

<sup>49</sup> Cfr. Sentencia SU-245 de 2021.

<sup>50</sup> Cfr. Sentencias T-346 y T-1045 de 2012.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencias T-807 de 2004, T-1101 de 2005, SU-448 de 2011, T-321 de 2017 y SU-312 de 2020.

<sup>52</sup> Cfr. Sentencia SU-317 de 2021 (fj. 57 y 58).

<sup>53</sup> Sentencia SU-027 de 2021.

<sup>54</sup> Demanda de tutela. p. 12.

<sup>55</sup> Ib. p. 21.

<sup>56</sup> Ib. p. 16.

<sup>57</sup> Caso Órdenes de Guerra Vs. Chile. Sentencia del 29 de noviembre de 2018.

54. Sea lo primer advertir que la Sala no se pronunciará sobre los argumentos dos y tres del párrafo precedente. Esto, debido a que los mismos están dirigidos a cuestionar la validez de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y, como ya se dijo al establecer el problema jurídico del caso, la Sala carece de competencia para tales fines. En efecto, en la demanda de tutela se incorporó un acápite denominado “*ALGUNAS TRASGRESIONES DE LA SENTENCIA DENOMINADA (sic) DE UNIFICACIÓN DICTADA EL 20 DE ENERO DE 2020 POR LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO*”<sup>58</sup>. Allí, en términos generales, los actores exponen los argumentos de los que se sirven para plantear el defecto sustantivo. Además, aún haciendo caso omiso de lo dicho antes, lo cierto es que la Sala no cuenta con los elementos de juicio para valorar si el tribunal accionado incurrió en los yerros que se le imputan, pues, en la decisión que se reprocha, el Tribunal Administrativo de Casanare se restringió a subsumir los hechos probados en las reglas establecidas en la sentencia de unificación, como se puede leer en las páginas 12 a 19 de aquella providencia.

55. *Alcance del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011.* Esta norma establece que “[a]l resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”. Además, dispone que, para tales fines, “al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”, así como también, de forma preferente, las sentencias de la Corte Constitucional. Esto último, porque así lo consideró esta Corporación en la Sentencia C-634 de 2011.

56. El artículo en comento reemplazó al artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, dirigido exclusivamente a las autoridades encargadas de “(...) reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros”<sup>59</sup>. El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, según lo que ha reconocido la doctrina nacional<sup>60</sup>, tiene dos partes: de un lado, una regla según la cual se deben aplicar las normas conforme al principio de igualdad ante la ley y, del otro, el deber de tener en cuenta las sentencias de unificación del Consejo de Estado, así como también, según se dijo, las de esta Corporación.

57. A diferencia de la disposición anterior, la norma mencionada se aplica a las autoridades y a los particulares que ejercen función administrativa. En efecto, el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011, al referirse al ámbito de aplicación de la Parte Primera del CPACA, establece que son *autoridades* todos “(...) los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado (...)”. En lo que respecta a los jueces, la norma resulta vinculante únicamente en aquellos eventos en los que estos ejercen funciones administrativas, claro está, en los aspectos no regulados en normas especiales.

---

<sup>58</sup> Demanda de tutela, pp. 25 a 32.

<sup>59</sup> Mediante la Sentencia C-539 de 2011, la Corte Constitucional declaró la exequible el parte normativo transcrito.

<sup>60</sup> Benavides, José Luis. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado.* Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2016. P. 86.

58. *El tribunal accionado no incurrió en el defecto sustantivo alegado.* Bastaría con señalar que el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, norma que los actores invocan como valorada de manera exegética, no resulta aplicable a los procesos judiciales. En efecto, frente al ámbito de aplicación de dicha norma, en la Sentencia C-634 de 2011, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

(...) 8. Ahora bien, en lo que refiere al destinatario del precepto, la Corte concuerda con varios de los intervinientes, en el sentido que las autoridades a las que hace referencia son aquellas que ejercen función administrativa, con exclusión de la competencia jurisdiccional. Para sustentar esta conclusión, concurren dos tipos de razones: normativa y sistemática.

En cuanto al argumento normativo, se observa que la Ley 1437/11 ofrece una definición estipulativa del concepto “*autoridades*”. Al respecto, el artículo 2º de esa normatividad indica que “*las normas de esta parte primera del código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todas ellas se les dará el nombre de autoridades.*” Por ende, debe entenderse que el término “*autoridades*” que utiliza la norma acusada refiere a aquellas que ejercen función administrativa.

El argumento sistemático parte de considerar que la Ley 1437/11 contiene dos cuerpos normativos diferenciados, que cumplen propósitos igualmente delimitados. El primero, que comprende los artículos 1º a 102, regula el procedimiento administrativo, esto es, la actividad que ejerce la administración pública. En términos del artículo 1º ejusdem, la finalidad de esa parte primera es “*proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*” El segundo, regulado en los artículos 103 a 309, fija las reglas para la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y de consulta. Esta segunda parte tiene por objeto prever el código de procedimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, como la norma acusada es integrante de la parte primera, refiere exclusivamente a la competencia de las autoridades que ejercen función administrativa.

59. Sin embargo, la Corte advierte que el tribunal administrativo accionado sí se refirió al artículo 10 del CPACA, como referente normativo del deber de aplicar la sentencia de unificación objeto de controversias. Sobre el particular, en la providencia judicial que se reprocha se lee: “*en los términos del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, para adoptar la presente decisión, se debe tener en cuenta la sentencia de unificación, que sobre casos de lesa humanidad ha proferido el órgano de cierre*”<sup>61</sup>. Para la Sala, este error requiere de dos comentarios

---

<sup>61</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 35 (vto.).

adicionales, con miras a descartar la configuración del defecto sustantivo alegado.

60. *Primero*, que el error en el que incurrió el Tribunal Administrativo de Casanare no se configura por la aplicación exegética que los actores invocan como fundamento de sus pretensiones. Una cosa es que, por error, una autoridad cite una norma que no es aplicable en el proceso en el que se hace dicha cita y otra, diferente, interpretar una norma de forma exegética. En el primer caso, estamos en presencia de un error, pero en el segundo no necesariamente. Y, *segundo*, que el error advertido no tiene la entidad suficiente para afectar la validez de la sentencia objeto de esta acción de tutela, pues, sin distingo de la norma que se cite como fundamento, lo cierto es que las sentencias de unificación del Consejo de Estado sí vinculan a los jueces y tribunales administrativos, a título de precedente vertical. como lo han reconocido la doctrina<sup>62</sup> y la jurisprudencia constitucional. Recientemente, en la Sentencia SU-353 de 2020, esta Corporación se refirió al tema en particular:

(...) la labor de unificar la jurisprudencia reviste una importancia sustancial y, además, su desarrollo ha sido objeto de la atención del legislador en el diseño de mecanismos procesales de unificación, a través de “*recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales*”.

5.7. Así, por ejemplo, en la sentencia C-179 de 2016 se explicó que 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.

Conforme se explicó en dicha providencia, de los antecedentes legislativos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se desprende que, más allá de responder a un tema de igualdad de trato, se entendió que reforzar la citada función tendría una incidencia directa en la protección de los derechos, con miras a reducir la litigiosidad y fortalecer el principio de seguridad jurídica, tanto en sede administrativa como judicial.

5.8. En consecuencia, para materializar este objetivo, el legislador consideró oportuno establecer una categoría especial de providencia proferida por el Consejo de Estado, que se denomina *sentencia de unificación jurisprudencial*, cuya creación se justificó en la necesidad de brindar absoluta claridad a la administración y a los jueces, sobre las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes.

En virtud de esta categorización no todas las decisiones que dicte el citado tribunal adquieren la condición de sentencias de unificación, pues, según el CPACA, esa calidad se reservó para aquellas “*que*

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado y Ministerio de Justicia. *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Colombia, 2014. Pp. 27 a 35. El documento se puede consultar en este vínculo: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>. Consultado por última vez el 22 de enero de 2022.

*profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.*

61. Por otro lado, tampoco está llamado a prosperar el argumento sobre la aplicación exegética del numeral 2 del artículo 164 del CAPCA. Esto, por dos razones. De un lado, los actores suponen que la interpretación exegética de una disposición normativa es *per se* violatoria de las garantías constitucionales. Al hacerlo, omiten explicar por qué tal método de interpretación compromete sus derechos fundamentales. Por otro lado, el reproche de los accionantes se fundamenta en una premisa errónea, esto es, que la aplicación de una ley en un caso en particular supone la interpretación exegética de la ley aplicada. Así, los tutelantes confunden los efectos vinculantes de una disposición legal, con el método de interpretación exegética. En efecto, en la demanda de tutela *sub lite* se encuentra el siguiente argumento:

(...) Es para nosotros relevante revisar en el proceso de Tutela si con la expedición de las providencias que pedimos anular, se trasgredieron los derechos fundamentales de los demandantes al acceso a la Administración de Justicia en conexidad con los derechos al Debido Proceso, a la Igualdad y a la Reparación Integral, **en un escenario de grave violación de los derechos humanos, cuyo conocimiento por la jurisdicción administrativa está exceptuado del rigor exegético del artículo 164 del CPACA**, según las providencias y sentencias de tutela expedidas al respecto por el Consejo de Estado (...) <sup>63</sup>. (Negrillas propias)

62. Nótese que, recordando la jurisprudencia anterior a la sentencia de unificación objeto de controversia, los accionantes cuestionan que los casos de “grave violación de los derechos humanos” no estén exceptuados del “rigor exegético” del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, de la aplicación de dicha norma. En el fondo, lo que estos cuestionan es la sentencia de unificación, particularmente, que en los eventos en los que el daño tiene como causa un delito de lesa humanidad o de un crimen de guerra, que llaman de “grave violación de los derechos humanos”, se computen los términos de caducidad, esto es, la tesis adoptada en el fallo unificador. Este reproche, como ya se ha dicho antes, no puede ser objeto de pronunciamiento en esta sentencia de tutela.

63. En suma, la Sala concluye que la autoridad judicial accionada no incurrió en el defecto material o sustantivo que se le imputa, pues, por un lado, pese a que incurrió en un error al citar el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, lo cierto es que ese error no se traduce en la “aplicación exegética” de dicha norma y porque, a pesar de todo, el yerro no tiene la entidad suficiente para afectar la validez de la tutela cuestionada, dados los efectos vinculantes de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado. Por otro lado, debido a que el reproche sobre el artículo 164.2 *ibídem* parte de una premisa errada, esto es, que la aplicación de una ley en un caso en particular supone la interpretación exegética de la ley aplicada.

---

<sup>63</sup> Demanda de tutela, p. 34.

### 3.3. Defecto por desconocimiento del precedente judicial

64. *Alcance del desconocimiento del precedente judicial.* A los jueces de instancia les asiste el deber de aplicar los precedentes de las altas cortes a la resolución de casos concretos, así como de aplicar la jurisprudencia vinculante<sup>64</sup>. En ambos casos, deben verificar la similitud fáctica entre el expediente que estudian y el precedente o la jurisprudencia que pretenden aplicar. Lo dicho se explica en, al menos, cuatro razones: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que exige tratar de manera igual situaciones análogas; (ii) por razones de seguridad jurídica; (iii) en atención a 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) por razones de rigor judicial y de coherencia en el sistema jurídico<sup>65</sup>.

65. El desconocimiento de los precedentes judiciales, tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo, puede tener diversas fuentes. Por un lado, por el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, esto es, el desconocimiento de la jurisprudencia dictada en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Esta puede ser consecuencia, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional<sup>66</sup>, (i) de la aplicación de disposiciones legales declaradas inexequibles, o (ii) de la resolución de casos concretos en los que la aplicación del derecho ordinario se realiza en contravía de la *ratio decidendi* de las sentencias de constitucionalidad que expide esta Corte. Por otro lado, debido al desconocimiento de las sentencias de tutela dictadas por la Corte Constitucional<sup>67</sup>, bien por sus Salas de Revisión (sentencias T) o por la Sala Plena (sentencias SU). Esta puede tener dos modalidades: el desconocimiento del precedente constitucional (*stricto sensu*) o el de la jurisprudencia en vigor. El primer supuesto se materializa por el desconocimiento de una o varias sentencias anteriores que, por guardar identidad fáctica y jurídica, debía considerarse en el caso actual, en atención a la regla de decisión que contenía, de manera necesaria, para su resolución, según se trate, por los jueces constitucionales o por los jueces de la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo. El segundo supuesto exige acreditar el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, esto es, de aquellas “*pautas plausibles de orientación a los tribunales y jueces de niveles subalternos*”<sup>68</sup>, que provienen de la pluralidad de decisiones consistentes y anteriores, relativas a un tema en particular<sup>69</sup>, que no guardan identidad fáctica con el caso objeto de decisión<sup>70</sup>.

66. Con todo, los jueces de la República pueden apartarse de los precedentes y jurisprudencia vinculante, siempre que cumplan una carga argumentativa estricta tendiente a demostrar, adecuada y suficientemente, las razones por las cuales toman tal determinación. Particularmente, tienen que demostrar que la interpretación alternativa que ofrecen desarrolla y amplía, de mejor manera, el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección. De no hacerlo, sus decisiones podrían estar incursas en el defecto por

<sup>64</sup> Sentencia SU-023 de 2018.

<sup>65</sup> Cfr. Sentencia T-102 de 2014.

<sup>66</sup> Cfr. Sentencias T-351 de 2011 y T-744 de 2017.

<sup>67</sup> Ib.

<sup>68</sup> Sentencia C-083 de 1995.

<sup>69</sup> Cfr. Auto 397 de 2014.

<sup>70</sup> Cfr. Sentencia SU-023 de 2018 (ffjj. 66 a 68).

desconocimiento del precedente judicial. Así, resultan contrarias al debido proceso, entre otras prácticas: (i) el incumplimiento de la carga mínima de argumentación que, a partir del principio de razón suficiente, justifique por qué el juez se aparta del precedente constitucional; y (ii) la simple omisión o negativa del juez en la aplicación del precedente, a partir de un erróneo entendimiento de la autonomía judicial o en un ejercicio abusivo de ella<sup>71</sup>.

67. *Argumentos de los demandantes.* El alegato de los accionantes tiene dos aristas: de un lado, cuestionan que el Tribunal Administrativo de Casanare no tuvo en cuenta “*varias sentencias de tutela, proferidas por el Consejo de Estado y dos de ellas en sede de revisión por la Corte Constitucional*”<sup>72</sup>, anteriores al fallo de unificación del 2020, y en las que “*hacen aplicación preferente de la Constitución por encima del artículo 164 del CPACA*”<sup>73</sup>, esto es, no se tuvieron en cuenta términos de caducidad. Con esto, aseguran, se vulneró su derecho fundamental a la igualdad. En el mismo sentido, los ciudadanos tutelantes aseguran que “[e]l propio Tribunal Administrativo de Casanare en varias de sus 53 sentencias estimatorias en casos de reparación directa por delitos de lesa humanidad, adoptó las tesis habilitantes de la oportunidad de la acción”<sup>74</sup>. De otro lado, manifiestan que, luego de la sentencia de unificación, el Consejo de Estado ha proferido decisiones de tutela acogiendo la postura de no computar términos de caducidad.

68. *La sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado.* Mediante auto del 17 de mayo de 2018, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado avocó conocimiento de un proceso de reparación directa, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, y “*con el fin de unificar jurisprudencia frente a la caducidad de las pretensiones de reparación directa formuladas por los daños derivados de los delitos de lesa humanidad*”<sup>75</sup>. Esto, debido a que “*no exist[ía] un criterio uniforme en torno a la aplicación del término de caducidad respecto de los daños derivados de las conductas constitutivas de lesa humanidad*”<sup>76</sup>. Aunque las tres subsecciones coincidían en la inaplicación del término de caducidad, no lo hacían frente al estándar probatorio respectivo. La Subsección “A” consideraba necesario que en el plenario reposaran elementos de juicio que dieran cuenta de que los hechos alegados fueran constitutivos de delitos de lesa humanidad y, por su parte, las subsecciones “B” y “C” consideraban suficiente que los hechos narrados tuvieran la connotación propia de tales conductas.

69. Agotado el trámite correspondiente, la Sala Plena de la Sección Tercera emitió la sentencia de segunda instancia<sup>77</sup>, en la cual, además de resolver la controversia suscitada entre las partes, unificó su jurisprudencia en este sentido:

(...) UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al

---

<sup>71</sup> Ib.

<sup>72</sup> Demanda de tutela. p. 12.

<sup>73</sup> Ib.

<sup>74</sup> Ib. p. 14.

<sup>75</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 17 de mayo de 2018, exp. 85001333300220140014401 (61033).

<sup>76</sup> Ib.

<sup>77</sup> Sentencia del 29 de enero de 2020.

*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.*

70. En términos generales, se desarrollaron tres argumentos como fundamento de la unificación jurisprudencial. Por un lado, se dijo que *“el conocimiento de la posibilidad de imputar responsabilidad al Estado es lo que da paso al conteo del término de caducidad”*<sup>78</sup>. Por otro lado, que *“las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso y en virtud de lo cual el término de caducidad sí debe exigirse en estos eventos, pero a partir de que se advierta que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado tuvo alguna injerencia en la controversia y era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política”*<sup>79</sup>. Finalmente, en el fallo de unificación se argumentó que sí es posible, *“excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando [se] advierta que la no comparecencia ante la administración de justicia se encuentra justificada por razones materiales, pues el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de justicia, lo cual, se insiste, depende de las circunstancias especiales de cada sujeto”*<sup>80</sup>.

71. A partir de la referida sentencia de unificación, entonces, en los casos en los que se demandan pretensiones indemnizatorias derivadas de la ocurrencia de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, como en todos los demás casos, se deben computar los términos de caducidad a los que se refiere el literal “i” del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, excepcionalmente, es posible inaplicar tales términos, pero únicamente en aquellos eventos en los que estén probadas situaciones que, materialmente, hubiesen impedido el derecho de acción, sin distinción de la naturaleza o gravedad de la conducta del agente del Estado. Esto, debido a que, para efectos del término de caducidad, no es determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude al aparato jurisdiccional del Estado.

### **3.3.1. Las sentencias que se echan de menos no eran vinculantes para resolver el caso concreto**

72. Como ya se dijo, los demandantes consideraron desconocidos los precedentes contenidos en veinte (20) decisiones en particular<sup>81</sup>; de las cuales trece (13) corresponden a procesos ordinarios de reparación directa tramitados ante la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuatro (4) a procesos de tutela

---

<sup>78</sup> Ib. p. 19.

<sup>79</sup> Ib. p. 26.

<sup>80</sup> Ib. p. 27.

<sup>81</sup> Demanda de tutela, pp. 13 y 14.

surtidos antes las secciones Segunda y Quinta del Consejo de Estado y dos (2) a procesos de revisión ante la Corte Constitucional. Todas las decisiones tienen en común que fueron dictadas antes de la sentencia de unificación, eso es, entre el 20 de julio de 2011 y el 12 de septiembre de 2019.

73. Las reglas contenidas en esas decisiones no son precedentes para los efectos del caso *sub examine* y, por ende, su desconocimiento no afecta la validez de la sentencia objeto de esta tutela. Esto es así, al menos, por dos razones: *primero*, porque la sentencia de segunda instancia que se cuestiona fue proferida el 12 de marzo de 2020, incluso, el proyecto de sentencia se registró el 6 de los mismos mes y año<sup>82</sup>, esto es, luego de que la Sala Plena de la Sección Tercera emitiera la sentencia de unificación comentada previamente, lo cual ocurrió el 29 de enero de 2020. A partir de ese momento, el precedente vinculante en casos como el *sub lite* es el que contiene dicho fallo. Y, *Segundo*, porque aun en gracia de discusión, lo cierto es que, en el mismo lapso en el que se dictaron las veinte decisiones que se estiman omitidas por el tribunal accionado, también se profirieron otras decisiones en las que sí se valoró el término de caducidad<sup>83</sup> o en las que se aplicó de otra manera<sup>84</sup>, situación que justificó la necesidad de unificar el precedente contencioso administrativo. Esto se hace evidente si se tiene en cuenta que doce (12) de los (13) trece precedentes ordinarios citados como omitidos, corresponden a decisiones adoptadas por las subsecciones “B” y “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

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

75. Esta discrepancia no fue ajena a la jurisprudencia constitucional. En la Sentencia SU-312 de 2020, la Corte se refirió a los diferentes precedentes constitucionales sobre la materia, incluidos los dos que cita la parte demandante (T-352 de 2016 y T-296 de 2018), y resaltó: “[a]nte la inexistencia de una posición uniforme dentro de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de extender o no la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al análisis de la caducidad del medio de control de reparación directa cuando el daño imputable al Estado constituye alguna de dichas conductas, esta Sala procederá a unificar la jurisprudencia”. Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corte concluyó que: **“la aplicación del término legal de caducidad del medio de control de**

---

<sup>82</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 29.

<sup>83</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, auto de 15 de febrero de 208, expediente 60194.

<sup>84</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, auto de 15 de febrero de 208, expediente 59910.

*reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra es acorde a los mandatos constitucionales y, por ello, decide unificar su jurisprudencia en tal sentido con el fin de superar los criterios divergentes existentes dentro de la Jurisdicción Constitucional”* (negrillas propias). Así, tampoco es posible asumir, como lo afirman los actores, que las dos sentencias de tutela invocadas constituyen precedente para los efectos del proceso de reparación directa objeto de tutela.

76. Por lo demás, la Sala entiende necesario hacer dos precisiones: de un lado, que no cuenta con los elementos de juicio suficientes para establecer si hubo un desconocimiento del precedente horizontal. Esto porque los actores se restringieron a afirmar que “[e]l propio Tribunal Administrativo de Casanare en varias de sus 53 sentencias estimatorias en casos de reparación directa por delitos de lesa humanidad, adoptó las tesis habilitantes de la oportunidad de la acción”<sup>85</sup>, pero no informaron en qué momento se profirieron tales decisiones, así como tampoco mencionaron las particularidades de los casos, incluso, ni siquiera relacionaron los expedientes en los que se profirieron tales providencias. En gracia de discusión, la Sala advierte que sí es posible que, al interior del Tribunal Administrativo de Casanare, existiera un debate sobre el alcance de la jurisprudencia aplicable, pues fue el mismo tribunal el que remitió el expediente al Consejo de Estado para que se expidiera el fallo de unificación objeto de controversias<sup>86</sup>, en ejercicio de la potestad que establece el artículo 271 del CPACA –en otro proceso diferente–. Sin embargo, lo cierto es que, de existir, dicho debate fue resuelto definitivamente con la sentencia de unificación; en otras palabras, el debate no existía al momento en el que se dictó la sentencia objeto de esta tutela.

77. De otro lado, se precisa que la Sala no busca pasar por alto que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de tutela del 30 de julio de 2020, acogió el sentido de la postura que ahora predicán los tutelantes, esto es, el no cómputo del término de caducidad. Sin embargo, es importante aclarar que, en esa ocasión, se cuestionó un fallo dictado antes de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, lo que hace que entre aquel caso y el presente no exista identidad fáctica. Esto se hace más evidente si se tiene en cuenta que en ese caso se valoró que una de las víctimas era menor de edad. En consecuencia, a juicio de la Sala, frente a esa decisión en particular, tampoco es posible entender configurado el defecto por desconocimiento del precedente.

### **3.3.2. La autoridad judicial accionada sí incurrió en desconocimiento del precedente judicial, pero no por las razones que consideró el juez de tutela de segunda instancia**

78. *Efectos temporales de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, para los efectos del presente proceso.* En el fallo de unificación nada se dijo sobre los efectos temporales de la decisión. Desde una perspectiva académica<sup>87</sup> y

---

<sup>85</sup> Demanda de tutela, p. 14.

<sup>86</sup> En la sentencia de unificación del 20 de enero de 2020, se lee: “La Sala Plena de la Sección Tercera, mediante auto del 17 de mayo de 2018, a petición del Tribunal Administrativo del Casanare, avocó en segunda instancia el conocimiento del asunto de la referencia, con el fin de proferir sentencia de unificación jurisprudencial, en relación con la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad”.

<sup>87</sup> Serrato Pedraza, Laura Nicholl. *Aplicación En El Tiempo Del Cambio De Precedente Judicial En Las Tres Altas Cortes: Dinámica Actual Y Propuesta De Solución*. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2019. En el mismo sentido, Benavidez Vega, César Augusto, Et. Al. *Los efectos en el tiempo de los cambios jurisprudenciales*

jurisprudencial, este silencio se puede interpretar, al menos, de tres maneras: de un lado, se podría decir que la decisión solo aplica a los procesos iniciados con posterioridad al fallo de unificación –efectos prospectivos–, como lo considera el juez de tutela de segunda instancia; de otro lado, que la providencia aplica desde el momento en el que fue proferida, esto es, a los casos que se encontraban en curso y a los iniciados luego de la sentencia de unificación –efectos retrospectivos–. Adicionalmente, se podría pensar que la sentencia afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, esto es, en las cuales ya se profirió sentencia –efectos retroactivos–.

79. Ante el silencio en el que incurrió el Consejo de Estado, la Sala considera que, para los efectos del presente caso, el fallo de unificación tiene efectos retrospectivos, al menos, por cuatro razones. *Primero*, porque darle efectos retroactivos a las sentencias de unificación es una práctica que está *prima facie* proscrita; *segundo*, porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regla general es que los cambios en el precedente judicial tienen efectos generales e inmediatos; *tercero*, debido a que, según la práctica jurisprudencial del Consejo de Estado, los efectos prospectivos del cambio en el precedente judicial deben ser declarados explícitamente en la respectiva providencia judicial; y, *cuarto*, porque, esa fue la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Sección Tercera. A continuación, la Sala se referirá a cada uno de estos argumentos.

80. La jurisprudencia contencioso administrativa y ordinaria<sup>88</sup> coinciden en que, por regla general, no es posible otorgar efectos retroactivos a las sentencias (primer argumento). Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que “*la retroactividad del precedente viola la cláusula de Estado de Derecho y el deber general del Estado de respeto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y, por contera, a la confianza legítima creada de manera objetiva por las autoridades estatales en el desarrollo de sus actos*”<sup>89</sup>. Así, salvo en material penal<sup>90</sup>, está proscrito el carácter retroactivo del precedente. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia excepcional que les asiste a los jueces de disponer expresamente lo contrario<sup>91</sup>, siempre que la ley los habilite para tales fines, como ocurre con las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad, cuyos efectos pueden ser modulados retroactivamente, en ejercicio de la potestad que establece el artículo 45 de la Ley 270 del año 1996.

81. En aplicación del precedente contenido en la Sentencia SU-406 de 2016, el fallo de unificación tiene efectos retrospectivos (segundo argumento). La competencia para definir el efecto de las providencias judiciales es del legislador. Los fallos dictados en el marco del medio de control de reparación directa, según el inciso 4° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, “*producen efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica y de partes*”. Este parámetro, sin embargo, se circunscribe a los efectos entre las partes, pero nada dice sobre el

---

de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional de Colombia. Revista Unaciencia, Vol. 14, No. 26. Corporación Universitaria Adventista de Colombia. Colombia, 2021.

<sup>88</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 26 de agosto de 2008, exp. 31039.

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 4 de septiembre de 2017, exp. 57279.

<sup>90</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 29 de agosto de 2018, exp. 52605.

<sup>91</sup> A juicio de la Sala, esto ocurrió en la sentencia del 3 de septiembre de 2013, dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado (17001333100120090156601). Todo, porque lo dicho en esa sentencia se aplicó a las acciones populares en curso.

alcance temporal que tienen las reglas de derecho contenidas en esa providencia, particularmente, ante el cambio de precedente jurisprudencial de las altas cortes.

82. En la Sentencia SU-406 del año 2016, la Corte se refirió explícitamente al cambio del precedente jurisprudencial y su aplicación en el tiempo<sup>92</sup>. En esta decisión, luego de precisar que *“el cambio de una determinada posición jurisprudencial por el respectivo órgano de cierre, implica una modificación en la interpretación jurídica, es decir, del contenido normativo de determinada disposición”*, esta Corporación señaló que los nuevos precedentes deben aplicarse de forma *“general e inmediata”*; en otras palabras, retrospectivamente. Con todo, en la misma decisión esta Corporación aclaró que, *“no obstante que la aplicación general e inmediata de un nuevo precedente fijado por un órgano de cierre de la jurisdicción vincula a la administración de justicia como una garantía del principio de igualdad, tal regla general no puede pasar por alto el contenido material de la misma igualdad al que se hizo referencia anteriormente, y que conduce a que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares”*.

83. Se trata, entonces, de una regla, en virtud de la cual el cambio de precedente debe aplicarse de forma inmediata –retrospectivamente–, que impone a los jueces el deber de valorar las circunstancias particulares de cada caso en el que pretenden aplicar el cambio jurisprudencial, sobre todo cuando la modificación supone imponer nuevas cargas procesales, argumentativas o probatorias, así como también cuando esta tiene incidencia directa en los términos procesales, notificaciones que se están surtiendo o términos que ya habrían empezado a correr, entre otros eventos en los que se ha creado para las partes y terceros una expectativa de actuar de una determinada manera o de no hacerlo<sup>93</sup>. Al respecto, en la mencionada sentencia de unificación, la Corte resaltó que:

(...) los cambios de precedente pueden dar lugar a afectaciones precisas de las reglas aplicables en procesos judiciales que estén en trámite, con lo cual los sujetos procesales y el mismo funcionario se encuentran frente a dos interpretaciones, en donde una ha sucedido a la otra. Incluso, el anterior escenario cobra mayor relevancia cuando el cambio de precedente afecta una actuación procesal que se inició al amparo del precedente anterior.

7.8.2.5. En este contexto, puede resultar que los sujetos procesales actúen con la confianza legítima de que serán aplicadas ciertas reglas jurisprudenciales vigentes, que luego serían modificadas. Por lo tanto, la aplicación inmediata del nuevo precedente, sin consideración alguna a esta circunstancia, podría derivar en el desconocimiento de derechos fundamentales. Esto, en el supuesto de que en aplicación del cambio jurisprudencial, no se den consecuencias jurídicas a actuaciones iniciadas bajo el precedente anterior, o que, se atribuyan consecuencias jurídicas desfavorables en razón a reglas que en su momento no existían y por tanto no se pudieron evitar.

---

<sup>92</sup> Cfr. Num. 7.82.

<sup>93</sup> Op. Cit. 83. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos ha abordado en diferentes ocasiones los efectos temporales de los cambios de jurisprudencia (prospective overruling). Cfr. Casos *Great Northern Railway Vs. Sunburst Oil and Refining Co.*, *Linkletter Vs. Walker* y *Mapp Vs. Ohio*.

84. La línea de argumentación transcrita tiene como fundamento los principios de legalidad y confianza legítima, así como el mandato de tutela judicial efectiva. Además, como se dijo en la Sentencia SU-406 de 2016, así como el artículo 624 del CGP establece reglas para aplicar los cambios legislativos y reconoce eventos en los que no es posible aplicar dichos cambios, aún ante el silencio del legislador; resulta razonable que, igualmente, los jueces tengan el deber de valorar si la aplicación de la nueva regla sacrifica intensamente las garantías procesales y sustanciales, aun ante el silencio en el que incurrió quien determinó el cambio de jurisprudencia. Así, ante una sentencia de unificación con efectos retrospectivos –generales e inmediatos–, bien porque así se dispuso en el fallo o en virtud de la regla sobre los efectos del cambio de jurisprudencia, el cumplimiento del deber de valorar los parámetros vigentes debe hacerse compatible con los principios constitucionales, incluso, si ello supone interpretar tales reglas de otra manera o, incluso, no aplicarlas.

85. Según la práctica jurisprudencial del Consejo de Estado, el silencio en el que se incurre al cambiar las reglas jurisprudenciales supone que el cambio tiene efectos retrospectivos –generales e inmediatos–, pues los efectos prospectivos del cambio en el precedente judicial han sido declarados explícitamente (tercer argumento). En efecto, las cinco secciones de la referida Corporación han optado por aplicar retrospectivamente los cambios jurisprudenciales y, excepcionalmente, lo han hecho de forma prospectiva, caso en el cual se hace explícitamente. En este último caso, algunas de las secciones acuden formalmente a la doctrina denominada como “*precedente anunciado*”.

86. Por ejemplo, mediante sentencia del 4 de agosto de 2016<sup>94</sup>, la Sección Primera unificó su jurisprudencia sobre la aplicación del principio de favorabilidad en materia cambiaria. Posteriormente, en sentencia del 19 de julio de 2018<sup>95</sup>, la misma sección aplicó el criterio unificado a un caso que se inició antes de la fecha de unificación y en el que, incluso, el fallo de primera instancia se dictó en el año 2012. Sin embargo, en sentencia 6 de octubre de 2017<sup>96</sup>, la misma Sección Primera rectificó su jurisprudencia sobre el alcance de la medida de suspensión provisional en los casos en los que se debe agotar la conciliación prejudicial, e hizo explícito que el cambio en el precedente tendría efectos hacia el futuro. Por otro lado, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha optado por la regla de retrospectividad, bien porque lo establece de forma expresa, como ocurre en los fallos del 3 de junio de 2021<sup>97</sup>, 9 de septiembre de 2021<sup>98</sup>, y el 8 de octubre de 2020<sup>99</sup>; o de forma implícita, como aconteció en las sentencias del 25 de agosto<sup>100</sup> y el 7<sup>101</sup> de diciembre de 2016.

87. Lo mismo podría decirse de las secciones Cuarta y Quinta. Esta última, en sentencia del 7 de junio de 2016<sup>102</sup>, unificó el precedente sobre el alcance de los principios *pro homine* y *pro electoratem* y se advirtió a la comunidad que “*las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación constituyen precedente y tendrán aplicación hacia futuro*”.

---

<sup>94</sup> Expediente 05001-23-33-000-2013-00701-01.

<sup>95</sup> Expediente 76001-23-31-000-2009-00886-01.

<sup>96</sup> Expediente 25000-23-41-000-2015-00554-01.

<sup>97</sup> Expediente 66001-33-33-000-2015-00309-01.

<sup>98</sup> Expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

<sup>99</sup> 25000-23-42-000-2013-05893-01.

<sup>100</sup> Expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01.

<sup>101</sup> Expediente 25000-23-42-000-2013-04676-01.

<sup>102</sup> Expediente 11001-03-28-000-2015-00051-00.

Aquella, en dos sentencias del 3 de diciembre de 2020<sup>103</sup>, en las que unificó la jurisprudencia sobre el hecho generador del efecto plusvalía y sobre el alcance de los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad para la procedencia de las deducciones en el impuesto sobre la renta, aclaró que los cambios jurisprudenciales se aplican a los casos que se encontraran en trámite.

88. Por otro lado, la Sección Tercera ha proferido sentencias de unificación en las que cambia de criterio de forma retrospectiva –efectos generales e inmediatos– sin que esto se dispusiera en el cuerpo de la providencia, como ocurrió, entre otras, con la sentencia del 28 de agosto de 2013<sup>104</sup>, en la que habilitó la valoración probatoria de copias simples; la sentencia del 26 de febrero de 2018<sup>105</sup>, en la que modificó su postura sobre la potestad que tiene el ministerio público para presentar recurso de apelación; o el fallo del 6 de abril de 2018, en el que se unificó a jurisprudencia sobre el reconocimiento del lucro cesante a favor de los padres del hijo que fallece. Excepcionalmente, la Sección Tercera ha hecho explícita su intensión de que el cambio de precedente tenga efectos hacia el futuro, como ocurrió en las sentencias de unificación del 27 de junio de 2017<sup>106</sup> y el 3 de septiembre de 2020<sup>107</sup>. En la primera decisión la Sección Tercera unificó su postura sobre la liquidación de los perjuicios causados a personas dedicadas a la economía doméstica y, sobre el particular, señaló que *“comoquiera que esta sentencia de unificación comporta una modificación jurisprudencial que tendría efectos en la tasación y liquidación de nuevos perjuicios frente a los cuales no operó el principio de contradicción, la Sala empleará la figura de la jurisprudencia anunciada y, por tal motivo, esta alteración del precedente solo será aplicable a los procesos que se inicien con posterioridad a esta providencia, en aras de garantizar los principios constitucionales al debido proceso y a la defensa de las entidades y sujetos demandados ante esta jurisdicción”*. En la segunda providencia judicial, unificó la postura sobre la escogencia del medio de control idóneo para demandar los actos precontractuales emitidos por prestadores de servicios públicos y, frente a los efectos temporales de la unificación, consideró que, *“[c]omo garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, el juzgador de conocimiento de este tipo de controversias, en relación con las demandas presentadas antes de la notificación de esta providencia, resolverá la controversia de fondo, aunque no se haya empleado la acción (medio de control) que corresponda, en el marco del régimen jurídico aplicable a este tipo de acto”*. En el mismo sentido, pueden consultarse, entre otras, las sentencias de subsección proferidas el 14 de septiembre de 2018<sup>108</sup>, 4<sup>109</sup> y 25<sup>110</sup> de septiembre de 2017 y 25 de abril de 2018<sup>111</sup>.

89. Nótese que las secciones del Consejo de Estado han optado por hacer explícita su intención de darle efectos prospectivos a sus decisiones de unificación. Igualmente, esta Sala considera necesario resaltar que la Sección Tercera, particularmente, ha optado por guardar silencio cuando considera que las decisiones unificadoras deben tener efectos retrospectivos –generales e

---

<sup>103</sup> Expediente 25000-23-37-000-2012-00375-02(23540).

<sup>104</sup> Expediente 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25.022).

<sup>105</sup> Expediente 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853).

<sup>106</sup> Expediente 50001-23-31-000-2000-30072 01(33945)B.

<sup>107</sup> Expediente (25000-23-26-000-2009-00131-01(42003).

<sup>108</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, exp. 53392.

<sup>109</sup> Ib. Exp. 57279.

<sup>110</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, exp. 50892.

<sup>111</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, exp. 58890.

inmediatos—. De allí que, en criterio de la Corte, el silencio en el que se incurrió al dictar la sentencia de 29 de enero de 2020, deba ser asumido según la referida práctica jurisprudencial, sobre todo si se tiene en cuenta lo dicho sobre la regla fijada en la Sentencia SU-406 de 2016 (*supra* fj. 83).

90. La mayoría de la Sala Plena de la Sección Tercera consideró que la sentencia de unificación tiene efectos retrospectivos (cuarto argumento). Pese a que en la parte motiva del fallo se guardó silencio sobre sus efectos temporales, lo cierto es que uno de los salvamentos de voto permite suponer cuál fue la tesis mayoritaria de la Sección Tercera. En efecto, en el salvamento de voto que presentó la magistrada María Adriana Marín, se lee la siguiente argumentación:

(...) 7. Por lo anterior, no comparto que hoy se aplique de forma retroactiva o ultractiva la regla unificada, en relación con el conocimiento del daño o la posibilidad de reclamar, siempre que se hubieran expuesto las razones que los llevaron a no presentar la demanda dentro del término de caducidad de la acción.

**Considero que la decisión de la Sala debió adoptarse como jurisprudencia anunciada, con efectos hacia el futuro** y permitiendo que se reiniciaran los cómputos de caducidad como lo hizo la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional para los casos de desplazamiento forzado. En otros términos, brindar un plazo razonable a las víctimas para que pudieran presentar las correspondientes demandas, una vez conocido el cambio jurisprudencial, más aún si la posición unificada tiene como propósito fijar una regla que tiende a ser restrictiva en el acceso a la administración de justicia, puesto que tiende a privilegiar la seguridad jurídica por encima de otros principios o valores constitucionales.

Lo anterior, toda vez que una decisión sorpresiva que busca aplicar de forma exegética la norma de caducidad y, por tanto, restringe su flexibilidad, solo podía ser aplicada, sin lesionar el derecho de acceso a la administración de justicia, otorgando un plazo razonable para que las víctimas comprendan las implicaciones de la unificación.

91. El derecho de los magistrados del Consejo de Estado para presentar salvamentos de voto, reconocido en el inciso 2º del artículo 129 de la Ley 1437 de 2011, y regulado en el numeral 7º del artículo 33 del Reglamento Interno de esa Corporación, supone el desacuerdo de estos funcionarios con la posición mayoritaria de la Sala, frente a la parte resolutive de la decisión o sus efectos<sup>112</sup>. De allí que el salvamento de voto de la doctora Marín sea prueba indirecta de la postura mayoritaria de la Sala Plena de la Sección Tercera de Consejo de Estado, pues, de no ser así, carecería de sentido que la referida magistrada hubiere concluido que *“la decisión de la Sala debió adoptarse como jurisprudencia anunciada, con efectos hacia el futuro”*.

92. *La autoridad judicial accionada incurrió en desconocimiento del precedente judicial, pero no por las razones expuestas por el juez de tutela de segunda instancia. El ad quem concluyó que “se incurrió en desconocimiento del precedente alegado, no solo porque se aplicó una postura jurisprudencial que*

---

<sup>112</sup> Sobre las diferencias entre el salvamento y la aclaración, Cfr. Sentencia T-345 de 2014.

*afectó un presupuesto procesal como el de la caducidad del medio de control que no puede ni debe verse afectado con los cambios repentinos de la jurisprudencia*”<sup>113</sup> (negritas propias) y, con fundamento en eso, dejó sin efectos la decisión tutelada. La Sala se aparta de esa decisión, debido a que el Tribunal Administrativo de Casanare, como se explicó en esta providencia, no desconoció el precedente judicial. Además, porque, como se dijo previamente, la sentencia de unificación aplica desde el momento en el que fue proferida, esto es, a los casos que se encontraban en curso y a los iniciados luego de la sentencia de unificación –efectos retrospectivos–, mas no solo a los procesos iniciados con posterioridad al fallo de unificación –efectos prospectivos–, como parece haberlo considerado el juez de tutela *ad quem*.

93. Sin embargo, más allá de la razonabilidad de los argumentos expuestos por los magistrados que fungieron como jueces de tutela, tales reflexiones no dan cuenta de la configuración del defecto por desconocimiento del precedente judicial. Sus consideraciones jurídicas, de un lado, ya habían sido expuestas en los salvamentos de voto del fallo de unificación y, del otro, no tuvieron acogida en la mayoría de sus colegas de la Sala Plena de la Sección Tercera. Una cosa es que los funcionarios mantengan sus disidencias con la decisión mayoritaria e, incluso, que persistan en que su tesis sea derrotada en los procesos en los que son ponentes, y otra, diferente, que califiquen la decisión tutelada, en la cual se plasma el criterio mayoritario de la Sección Tercera, como violatoria del precedente judicial, pues, es la posición de la mayoría y no la disidente la que constituye precedente para los efectos del caso en particular, ya que los salvamentos de voto no tienen fuerza vinculante, claro está, siempre que la misma Corporación, mayoritariamente, no altere las reglas que ha unificado.

94. No obstante, teniendo en cuenta que, por las razones anotadas, la sentencia de unificación tiene efectos retrospectivos, la Sala encuentra que el Tribunal Administrativo de Casanare sí incurrió en desconocimiento del precedente judicial. Esto, debido a que el aplicar las reglas unificadas en la sentencia del 29 de enero de 2020, las cuales supusieron cambios sustanciales en las cargas probatorias y argumentativas (*infra* num. 3.4.), no tuvo en cuenta el mandato establecido en la Sentencia SU-406 del 2016, según el cual, como ya se dijo, pese a que el cambio de reglas aplicara de forma “*general y automática*”, debían valorarse las circunstancias particulares de los accionantes, con el objetivo de determinar si la aplicación “*general y automática*” del precedente unificado podría poner en riesgo las garantías procesales y, en consecuencia, sus derechos fundamentales. Esta omisión, en sí misma, constituye el desconocimiento del precedente judicial. De haber hecho tal valoración, el juez de la causa habría podido advertir la existencia de ciertas circunstancias que le imponían la necesidad de matizar las reglas de unificación vigentes, circunstancias que, por efectos metodológicos, serán estudiadas en el numeral siguiente de esta sentencia.

### **3.4. Defecto procedimental absoluto**

95. *Alcance del defecto procedimental.* La causal de procedencia de este defecto encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, que se refieren, respectivamente, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial. A juicio de la Corte

---

<sup>113</sup> Sentencia de tutela de segunda instancia, p. 22.

Constitucional<sup>114</sup>, dicho defecto se presenta cuando los funcionarios judiciales actúan al margen de los postulados procesales aplicables a cada caso en concreto, de tal forma que terminan comprometiendo los derechos fundamentales de las partes<sup>115</sup>. Se trata de una causal cualificada, dado que *“para su configuración se debe cumplir con la exigencia de que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responda únicamente al capricho y a la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconozca el derecho fundamental al debido proceso”*<sup>116</sup>. Al respecto, en la sentencia SU-061 de 2018, la Corte precisó que *“no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales”*. Así, en cada caso, el juez debe valorar la relevancia del error y definir el grado de violación de los derechos fundamentales afectados.

96. Este defecto admite dos modalidades: el defecto procedimental absoluto y el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. El primero, se refiere a las actuaciones al margen de las formas propias de cada juicio, en supuestos tales como adelantar el proceso por un trámite ajeno al pertinente u omitir etapas sustanciales, siempre que afecten los derechos de defensa y de contradicción de alguna de las partes del proceso<sup>117</sup>. El segundo, se presenta cuando *“un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”*<sup>118</sup>. El apego estricto a las reglas procesales es, pues, el que obstaculiza la materialización de los derechos sustanciales, así como la búsqueda de la verdad y la adopción de providencias judiciales justas materialmente<sup>119</sup>.

97. El defecto procedimental absoluto se presenta en eventos como los siguientes: (i) cuando se tramita el proceso por un cauce completamente distinto al previsto en la ley o se prescinde de la práctica de una o de varias etapas del proceso. Bajo este supuesto, no solo se han decidido casos en los que se omite sin ninguna justificación razonable, el decreto y práctica de pruebas o la notificación de la actuación procesal que requiere de dicha formalidad, sino que también se ha examinado la aplicación de términos judiciales, donde el juez opta, sin motivación, por prolongar o limitar el tiempo con que cuentan las partes para intervenir en el proceso ordinario.

98. (ii) Cuando en el proceso se presenta una demora injustificada que impide la adopción de la decisión judicial definitiva, lo que no quiere decir que sea posible cuestionar mediante tutela cualquier retraso en los términos, alegando de forma general la mora judicial. Lo que se cuestiona, para la Corte, es la propia vulneración del derecho a un trámite judicial ágil y sin dilaciones injustificadas<sup>120</sup>. Y (iii) cuando se desconocen las garantías mínimas del debido

---

<sup>114</sup> Cfr. Sentencias T-511 de 2011 y T-358 de 2018.

<sup>115</sup> Cfr. Sentencias T-1246 de 2008, T-115 de 2008, T-1180 de 2001 y T-358 de 2018.

<sup>116</sup> Sentencia SU-773 de 2014.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Sentencia T-024 de 2017.

<sup>119</sup> Cfr. Sentencias T-1123 de 2002, T-950 de 2003, T-289 de 2005, T-1091 de 2008, T-091 de 2008, T-052 de 2009, T-264 de 2009, T-268 de 2010, T-429 de 2011, T-893 de 2011, T-213 de 2012, T-926 de 2014 y SU-454 de 2016).

<sup>120</sup> Cfr. Sentencias T-996 de 2003, T-579 de 2006 y SU-061 de 2018.

proceso<sup>121</sup>, particularmente, en aquellos eventos en los que el operador judicial limita irrazonablemente los derechos a la defensa y contradicción de los sujetos procesales, presentándose por ello evidentes fallas que no pueden ser imputables a la persona y que, sin embargo, tienen un efecto decisivo en la resolución del asunto controvertido<sup>122</sup>.

99. En lo que respecta al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, esta Corte ha resaltado la importancia de que el juez de tutela haga uso de sus facultades para garantizar la vigencia del estado constitucional, por ejemplo, cuando la autoridad accionada “(i) aplica disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exige el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, aunque ello pueda ser una carga imposible de cumplir para las partes; o (iii) incurre en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas”<sup>123</sup>.

100. En ambos casos corresponde a la parte tutelante demostrar que las irregularidades de orden procesal comprometieron de forma relevante derechos fundamentales y que fueron decisivas para determinar el sentido de la decisión que se cuestiona. Al respecto, en la sentencia SU-773 de 2014, la Corte recordó que, en todo caso, la acreditación del defecto procedimental depende del cumplimiento de dos requisitos concomitantes: “(i) que se trate de un error de procedimiento grave, que tenga incidencia cierta y directa en la decisión de fondo adoptada por el funcionario judicial correspondiente, de modo tal que de no haber incurrido en el error el sentido del fallo hubiera sido distinto, rasgo que el yerro procedimental absoluto comparte con el defecto fáctico antes estudiado; y (ii) que tal deficiencia no sea atribuible a quien alega la vulneración del derecho al debido proceso”. Igualmente, en la jurisprudencia constitucional<sup>124</sup> se ha establecido que es necesario demostrar dos requisitos adicionales: (iii) que no se puede corregir la irregularidad por otra vía procesal; y (iv) que la irregularidad fue alegada en el proceso ordinario, claro está, cuando ello hubiere sido posible, según las circunstancias del caso.

101. *Alegatos de la demanda de tutela.* Los ciudadanos accionantes señalaron que la autoridad judicial accionada incurrió en defecto procedimental absoluto “por la grave violación del derecho al debido proceso”<sup>125</sup>. En su criterio, lo “esperado era que los precedentes hasta ese momento proferidos (...), eran los que al desatar la alzada congruentemente se revisarían para mantener en el caso concreto las garantías de igualdad y de acceso a la administración de justicia”<sup>126</sup>. En términos generales, sin hacer referencia expresa a la pretermisión de la fase de alegatos<sup>127</sup>, los tutelantes pidieron valorar que las actuaciones

---

<sup>121</sup> Cfr. Sentencias SU-159 de 2002, T-331 de 2008, T-719 de 2012 y SU-355 de 2017

<sup>122</sup> Cfr. Sentencias T-674 de 2013 y SU-061 de 2018.

<sup>123</sup> Sentencia SU-573 de 2017.

<sup>124</sup> Cfr. Sentencias C-590 de 2005, T-429 de 2011 y T-385 de 2018.

<sup>125</sup> Demanda de tutela, p. 36.

<sup>126</sup> Ib. p. 19.

<sup>127</sup> Esta situación no impide que la Sala centre el debate sobre la fase de alegatos del proceso u otra etapa en específico, siempre que lo considere necesario, pues los jueces de tutela están habilitados para interpretar las demandas de amparo y establecer el alcance del problema jurídico a resolver. Recientemente, en la Sentencia SU-245 de 2021, la Sala Plena de la Corte señaló: “El juez de tutela tiene competencia para interpretar la demanda y establecer el alcance del problema jurídico, en virtud de la informalidad de la acción de tutela y la posibilidad de fallar “más allá” o “por fuera” de lo solicitado en la acción (principios ultra y extra petita). Esta competencia, evidentemente, no faculta al juez para omitir los problemas de relevancia constitucional que presentan los accionantes, sino que le confía la misión de defender los derechos de la manera más amplia posible, permitiéndole superar obstáculos puramente formales o argumentativos. La Corte Constitucional tiene la facultad, más amplia, de pronunciarse con el propósito de esclarecer el alcance de la interpretación de

procesales que agotaron dentro del trámite de reparación directa fueron ejecutadas teniendo como referente la tesis jurisprudencial vigente en la jurisprudencia contencioso administrativa, esto es, que no es posible establecer un término de caducidad en aquellos casos en los que el daño es causado como consecuencia de conductas catalogables como crímenes de lesa humanidad.

102. Los tutelantes señalaron que, aún haciendo caso de la irregularidad previamente referida, el juez de segunda instancia omitió valorar la condición particular en la que se encontraban antes de interponer la demanda de reparación directa, pese a que estaba obligado a hacerlo, por disposición de la sentencia de unificación objeto de controversia. En esta decisión, según los actores, se habló de la necesidad de valorar las circunstancias que impiden, materialmente, el ejercicio del derecho de acción, en este caso, que no conocían la “jurisprudencia habilitante” en virtud de la cual se permitía demandar la reparación de daños, por fuera de los términos de ley<sup>128</sup>.

103. *Actuaciones adelantadas en el proceso de reparación directa.* Las pruebas aportadas al expediente de tutela, particularmente, las del plenario del proceso ordinario de reparación directa, dan cuenta de varios hechos relevantes para este proceso, que ocurrieron antes de que la Sección Tercera del Consejo de Estado unificara su jurisprudencia sobre la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, a saber: (i) la demanda de reparación directa se presentó el 20 de junio de 2014<sup>129</sup>; (ii) la sentencia de primera instancia, en la que se declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por la muerte de los familiares de los tutelantes<sup>130</sup>, debido a que se encontró probado que este “omitió su deber constitucional de proteger [su] vida (...) y en su lugar los ejecutó de manera arbitraria, de manera ilícita, solamente para presentarlos como un resultado positivo de su acción militar y derivado de ellos obtener un beneficio económico”<sup>131</sup>, se profirió el 15 de febrero de 2019; (iii) los recursos de apelación, en los que se cuestionó la caducidad de la acción y la cuantía de los daños reconocidos, se presentaron el 27 de febrero y el 1 de marzo de 2019; (iv) los recursos de apelación fueron admitidos por la magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo del Casanare, en auto del 19 de noviembre de 2019<sup>132</sup>; (v) dicha funcionaria judicial corrió traslado para presentar alegatos de conclusión, por medio de providencia del 19 de diciembre de 2019<sup>133</sup>; (vi) dicho auto se notificó por estado del 13 de enero de 2020; (vii) los alegatos de

---

*determinados derechos y de unificar la jurisprudencia para una mejor comprensión, uniforme, de los derechos fundamentales*”. Se trata de una postura pacífica y reiterada por esta Corporación Judicial, como se puede ver, entre otras, en las sentencias T-352 de 1994, T-049 de 1998, T-571 de 2008, T-674 de 2014 y SU-150 de 202.

<sup>128</sup> Ib. p. 20.

<sup>129</sup> Cuaderno de primera instancia, f. 1.

<sup>130</sup> El juez ordinario de primera instancia tuvo en cuenta y valoró, entre otros aspectos, (a) contradicciones en las declaraciones rendidas por los militares que participaron en la presunta operación; (b) el testimonio de un detective que participó en dicha operación, quien no estaba sometido al mando de los oficiales del Ejército Nacional e informó de “comportamientos irregulares de miembros del Gaula” y de las circunstancias en las que ocurrieron los hechos (sentencia de primera instancia, p. 16); (c) el informe de los proyectiles y granadas utilizados en el enfrentamiento que, según las pruebas, solo duró 2 minutos; (d) testimonios rendidos por excombatientes de las Farc EP, quienes manifestaron que las víctimas no eran integrantes del grupo armado ilegal y que, en algún momento, fueron presionados por los militares involucrados para decir lo contrario (sentencia de primera instancia, p. 17); (v) el informe de balística, en el que el perito dijo que los cuerpos fueron colocados en el lugar en el que se dijo que los habían encontrado; y (e) diversas pruebas documentales que daban cuenta de que las víctimas se dirigieron al lugar de los hechos a comprar ganado, como ya lo habían hecho en dos ocasiones con sus familiares, mas no a cometer actos ilícitos.

<sup>131</sup> Cuaderno de primera instancia, f. 370 (vto.).

<sup>132</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 3.

<sup>133</sup> Ib. f. 6.

conclusión de la parte demandante se presentaron el 27 de enero de 2020; y (viii) el término para presentar alegatos venció ese mismo día, de conformidad con lo establecido en el numeral 5° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

104. Igualmente, es importante tener en cuenta que la sentencia de unificación data del 29 de enero de 2020 y fue notificada por estado del 30 del mismo mes y año<sup>134</sup>, esto es, luego de que se cerrara la fase de alegatos del proceso de reparación directa en el que se dictó la sentencia objeto de esta acción de tutela.

105. En criterio de la Sala, los hechos mencionados dan cuenta de la configuración del defecto procedimental absoluto, pues el Tribunal Administrativo del Casanare omitió una etapa sustancial del proceso contencioso administrativo, toda vez que, desde una perspectiva material, pretermitió la fase de alegatos y con eso vulneró el derecho al debido proceso de los demandantes. Esto, por las razones que pasan a exponerse.

106. *Los alegatos de conclusión son relevantes constitucionalmente.* De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los alegatos de conclusión tienen un rol determinante en el ejercicio de los derechos de acción y contradicción y, por ende, en el acceso material a la administración de justicia<sup>135</sup>. Esta Corte ha reconocido que los alegatos de conclusión tienen como objeto, “*de una parte, (...) facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, (...) ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente (...) un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas*”<sup>136</sup>. Se trata, pues, de un hito procesal relevante para la vigencia de los principios constitucionales y la “*certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho*”<sup>137</sup>.

107. En el proceso contencioso administrativo los alegatos permiten un mejor entendimiento de la controversia sometida al aparato judicial del Estado, previamente establecida al fijar el litigio en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. Así, sobre la base de las pruebas decretadas e incorporadas al expediente, los alegatos de conclusión le permiten al juez comprender “*la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra–, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto*”<sup>138</sup>. Las reflexiones de las partes y, eventualmente, del ministerio público, se estructuran, entonces, a partir de su valoración de los hechos que se pretendieron demostrar con las pruebas practicadas en el proceso y, además, de la subsunción de esos hechos en las normas vigentes. Esto explica la importancia de que las partes tengan certeza sobre el alcance de las normas que regulan la controversia planteada, particularmente, de los efectos legales que tienen las disposiciones normativas que soportan tales alegatos de conclusión.

---

<sup>134</sup> [https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=850013333002201400144011100103](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=850013333002201400144011100103). Consultado el 19 de enero de 2022.

<sup>135</sup> Cfr. Sentencia C-107 de 2004.

<sup>136</sup> Ib.

<sup>137</sup> Ib.

<sup>138</sup> Ib.

108. En el proceso de reparación directa *sub examine* la etapa de alegatos debía surtirse. De acuerdo con lo que establece el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, el proceso ordinario de primera instancia o de única instancia tiene tres etapas: la primera, que abarca desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial, la segunda, que va desde la finalización de la audiencia inicial hasta la culminación de la audiencia de pruebas y, la tercera, que inicia con la audiencia de alegaciones y juzgamiento y culmina con la notificación de la sentencia –escrita u oral–. El trámite de segunda instancia, por otro lado, comprende las siguientes fases: de admisibilidad, probatoria y de alegatos y sentencia –escrita u oral–, según el artículo 247 *ibidem*. En ambas instancias se puede prescindir de la etapa probatoria, cuando se trata de asuntos de puro de derecho<sup>139</sup>, en el caso de la primera instancia, o cuando no se presenta ninguna de las causales para el decreto de pruebas en segunda instancia<sup>140</sup>.

109. En el marco del proceso ordinario contencioso administrativo, por el cual se tramita el medio de control de reparación directa, el juez no puede prescindir de la fase de alegatos. Esto, en aplicación del principio de *obligatoriedad de las formas procesales*<sup>141</sup> y, además, porque las normas procedimentales son de orden público y, como tal, de imperativo cumplimiento, según el CGP y la jurisprudencia constitucional<sup>142</sup>. Incluso, cuando, en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 1º del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, el juez se propone a dictar sentencia anticipada, es necesario correr traslado para alegar por escrito, según lo que establece la misma disposición normativa.

110. Es del caso precisar que el proceso ordinario *sub examine* inició y culminó antes de que se expidiera la Ley 2080 de 2021. Tal precisión es importante porque el artículo 67 de dicha norma modificó el numeral 4º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de establecer que la fase de alegatos de conclusión en segunda instancia solo se adelantará cuando sea necesario practicar pruebas en segunda instancia. El cambio se hace evidente en el siguiente cuadro comparativo:

<b><i>Norma anterior (aplicable al caso)</i></b>	<b><i>Norma vigente (no aplicable al caso)</i></b>
Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.	5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

<sup>139</sup> Cfr. Artículo 179 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>140</sup> Cfr. Artículo 212 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>141</sup> Cfr. Echandía, Hernando Devis. *Nociones generales de derecho procesal civil*. Editorial Aguilar. España, 1966. Num. 208, p. 462.

<sup>142</sup> Cfr. Sentencias C-602 de 2019 y T-213 de 2008.

111. De todos modos, como ya se dijo, la sentencia cuestionada se dictó cuando estaba en vigencia la norma anterior, por lo que era obligatorio agotar la fase de alegatos, bien sea en la *audiencia de alegaciones y juzgamiento* o por escrito, dentro de los 10 siguientes al auto respectivo, como ocurrió, formalmente, en este caso, pues se corrió traslado para alegar en auto del 19 de diciembre de 2019 y la parte demandante presentó su escrito el 27 de enero del año siguiente.

112. *La fase de alegatos no se agota con la radicación del escrito o la exposición oral de las partes.* Los alegatos se erigen como componentes relevantes de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, según lo consideró esta Corporación en la Sentencia C-583 de 2016. Por esta razón, puede decirse que a las partes les asiste el derecho de presentar alegatos de conclusión. Se trata de un derecho que tiene, al menos, dos facetas: por un lado, una *faceta formal*, que implica la posibilidad de presentar los alegatos de forma escrita u oral y el correlativo deber de recibir tales escritos o de permitir la exposición de las ideas de forma oral, claro está, respetando las formas y los términos legales<sup>143</sup>.

113. Por otro lado, el derecho a presentar alegatos tiene una *faceta material* que se proyecta, principalmente, en dos escenarios: primero, impone al juez el deber de valorar los argumentos de las partes antes de dictar la sentencia. No se trata, pues, de habilitar un término para que las partes presenten algunos argumentos, sino de garantizar que sus reflexiones tendrán eco en el razonamiento del juez. No quiere decir esto que el derecho que la ley les confiere a las partes para presentar alegatos, se traduzca en la imposición de un criterio de interpretación al funcionario judicial o que este tenga que hacer referencias expresas a todos los alegatos de las partes. No, lo que quiere decir es que el juez tendrá que valorar la esencia de dichos argumentos, bien para acogerlos o bien para desestimarlos. Esto explica por qué resultan contrarias a la Constitución Política las prácticas que, materialmente, cercenan el derecho de presentar alegatos de conclusión, como, por ejemplo, la lectura en audiencia de sentencias que se escribieron antes de escuchar los alegatos de las partes y del ministerio público.

114. Segundo, como es necesario que se valoren los argumentos de las partes, la garantía efectiva del derecho a presentar alegatos supone que no se pueden modificar las circunstancias que sirvieron como referente para construir los argumentos conclusivos o, en su defecto, que el funcionario judicial adopte las medidas necesarias para garantizar que las partes puedan ajustar sus alegatos ante el cambio de circunstancias. Particularmente, el juez de la causa debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que se mantengan inalterados los supuestos de hecho sobre los que se llevó a cabo la fijación del litigio, los cuales, en el proceso ordinario contencioso administrativo, deben determinarse en la audiencia inicial, por disposición del numeral 7º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. Además, tendrá que evitar que las partes introduzcan elementos probatorios diferentes a los que fueron legalmente decretados y practicados. Esto, claro está, sin perjuicio de la potestad que tiene el juez para decretar pruebas de oficio. Igualmente, ante la modificación relevante de los referentes normativos que orientaron las reflexiones jurídicas de las partes, como ocurre, por ejemplo, ante cambios relevantes en las reglas jurisprudenciales, es necesario que los jueces reconduzcan el proceso con el objetivo de permitir que las partes complementen

---

<sup>143</sup> Cfr. Sentencias C-392 de 2000 y C-583 de 2016.

sus alegatos de conclusión o, excepcionalmente, aporten nuevos elementos de juicio, sobre todo en aquellos casos en los que, de un lado, el cambio de reglas tiene como consecuencia la imposición de cargas argumentativas o probatorias para alguna de las partes y, del otro, los argumentos y pruebas obrantes en el plenario no sean suficientes para entender satisfechas las cargas impuestas con ocasión del viraje de la jurisprudencia.

115. Puede pasar, por ejemplo, que, al momento de presentar una demanda ordinaria, los interesados debían demostrar la ocurrencia de un hecho “x” para que prosperaran sus pretensiones y que, luego de que presentaron sus alegatos buscando mostrar la ocurrencia de ese hecho “x”, ocurre un cambio jurisprudencial que supone que, en adelante, ya no será suficiente el hecho “x” sino que, además, es necesario demostrar que ocurrió el hecho “y” o, incluso, que debe demostrar los hechos “x” y “y”. En esta hipótesis, la garantía del derecho fundamental al debido proceso le impone al juez el deber de auscultar el expediente y los alegatos de las partes en busca del hecho “y” y, ante la imposibilidad de hallarlo, de readecuar el curso del proceso para permitir a las partes presentar nuevos alegatos y, excepcionalmente, decretar nuevas pruebas, a petición de parte o de oficio, con el objetivo de establecer si ocurrió o no el hecho “y”.

116. *La sentencia de unificación sub examine cambió los parámetros normativos sobre la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra.* Por regla general, la acción de reparación directa debe interponerse en el término de dos años, so pena de que opere la caducidad. De acuerdo con el literal “i” del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, este término se computa a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o, dependiendo de las circunstancias particulares del caso concreto, desde que la parte demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño que alega. De todos modos, según el precedente pacífico del Consejo de Estado, para el cómputo del término de caducidad de las demandas de reparación directa es necesario determinar “*la acción u omisión causante del daño*” y, además, establecer si el interesado tenía la posibilidad de saber que el Estado participó en tales hechos u omisiones y, sobre todo, que le era imputable el daño alegado.

117. En lo que respecta a las pretensiones indemnizatorias derivadas de la ocurrencia de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, es necesario distinguir entre los casos en los que se alega que el daño se originó en el delito de desaparición forzada de personas y aquellos en los que se argumenta que se originó en cualquier otro delito de lesa humanidad o crimen de guerra. Para los primeros, el legislador estableció que el término de dos años se cuenta desde que aparece la víctima o, en su defecto, desde la ejecutoria del fallo adoptado en el respectivo proceso penal. Frente a los segundos, sin embargo, el legislador guardó silencio. Con todo, la jurisprudencia contencioso administrativa pretendió llenar este vacío normativo.

118. Sin embargo, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado no tenían un criterio uniforme para la valoración de la regla de inaplicación del término de caducidad en el segundo grupo de casos. Como ya se dijo (*supra* num. 3.3), antes de que se dictara la sentencia de unificación objeto de controversia, las subsecciones “B” y “C consideraban que no era viable computar el término de

caducidad, para lo que se consideraba suficiente que los hechos narrados den cuenta de la posible configuración de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra. Por otro lado, la Subsección “A” también entendía que no es posible contar este término, pero siempre que en el expediente existieran elementos de juicio que den cuenta de la configuración de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra.

119. Como ya se explicó al estudiar el defecto por desconocimiento del precedente judicial, mediante la sentencia del 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la caducidad de las pretensiones indemnizatorias derivadas de la ocurrencia de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, en los siguientes términos:

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

120. Nótese que la unificación se hizo en el sentido de establecer que sí se debe computar el término de caducidad de dos años de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pero, además, se modificó el alcance de la jurisprudencia vigente, en el entendido de que se dijo que “*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*”. No se trata de valorar la ocurrencia de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, como ocurría antes, sino de estudiar las razones que impidieron que los demandantes acudieran a la administración de justicia dentro de los términos de ley. Además, según lo que se dijo al estudiar el defecto por desconocimiento del precedente judicial, la decisión de unificación tuvo efectos retrospectivos, esto es, el cambio se aplica a los procesos en curso.

121. Para los efectos del derecho que les asiste a las partes a presentar alegatos, el cambio en el parámetro normativo está dado en que, antes de la sentencia de unificación, la actividad argumentativa de las partes debía orientarse a mostrar la ocurrencia de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra. Así, los alegatos de conclusión debían tener como objeto de análisis conductas de los agentes del Estado, que ocurrieron antes de la causación del daño. Sin embargo, luego de la sentencia de unificación, las reflexiones jurídicas de las partes deben estar orientadas a mostrar circunstancias que les imposibilitaron el ejercicio oportuno de la acción. Así, los alegatos de conclusión, en adelante, tendrán como objeto de

argumentación conductas y omisiones que, por regla general, se relacionan con los demandantes y que, además, ocurren luego de causados los daños.

122. *Ante el cambio relevante en los parámetros normativos, el tribunal accionado debió readecuar la fase de alegatos para garantizar el debido proceso.* Agotada la fase de alegatos de parte en el proceso de reparación directa *sub examine*, debió correrse traslado al ministerio público, por disposición del último aparte del numeral 4º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 –antes de la modificación de la Ley 2080 de 2021–. Pese a que en el expediente no reposa prueba del traslado al agente de la Procuraduría General de la Nación, es posible establecer que el término respectivo transcurrió entre el 29 de enero y el 11 de febrero de 2020<sup>144</sup>. En ese lapso, el 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera dictó la sentencia de unificación objeto de controversia. Así, para el momento en el que se registró el proyecto de sentencia que se convirtió en el fallo cuestionado mediante la acción de tutela, lo que ocurrió el 6 de marzo de 2020<sup>145</sup>, se había producido un cambio relevante en los parámetros normativos aplicables al caso de reparación directa.

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

124. Las consecuencias de esa omisión se hacen evidentes al contrastar el escrito de alegatos y la sentencia objeto de tutela, pues, mientras los demandantes buscaron argumentar durante todo el proceso que no se puede computar el término de caducidad porque la muerte de su familiar constituye un delito de lesa humanidad; el Tribunal Administrativo del Casanare se concentró en estudiar el momento en el que los actores tuvieron conocimiento del daño y de la participación de los agentes del Estado. Al respecto, en el fallo se lee:

(...) Acorde a los derrotes fijados en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, el término para demandar en ejercicio de la acción de reparación directa, empezó a correr el día siguiente en que las víctimas **tuvieron conocimiento del deceso de sus familiares y de la intervención del Ejército (17/4/2007)**, por tanto, la caducidad debe contarse a partir del 18 de abril de 2009 (...). (Negrillas propias)

125. Incluso, en el fallo transcrito se hace evidente que los demandantes no argumentaron nada sobre las posibles causas de la demora en la que incurrieron para demandar. Al respecto, en el resumen sobre alegatos de conclusión de los demandantes, se lee lo siguiente: “*el apoderado judicial de los accionantes*

---

<sup>144</sup> Esto porque el expediente pasó al despacho para que se dictara sentencia, el 12 de febrero de 2020. Cfr. Cuaderno de segunda instancia, f. 28.

<sup>145</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 29.

*reitera los argumentos expuestos en la demanda respecto de la no caducidad del medio de control, por tratarse de delitos de lesa humanidad, configurados en la ejecución extrajudicial de las víctimas* <sup>146</sup>. A la misma conclusión se llega al consultar la contestación de la demanda y el recurso de apelación que presentó la entidad demandada. Incluso, en la demanda de tutela los actores pusieron en evidencia la situación: “[I]eída la precisión que hace la propia sentencia llamada de unificación, en contraste con el fallo adoptado por el Tribunal, éste no honra el iura novit curia pues el Juez de segunda instancia no cumplió diligentemente con la carga de advertir las circunstancias que en la situación particular de la parte actora, desde el punto de vista material, eran impedimento para demandar en reparación directa, pues, -como se sostuvo en la demanda, al contestar la excepción de caducidad, al decidirse por el Juez de primera instancia la no caducidad de la acción, en los alegatos y en la sentencia misma apelada-, fue con el conocimiento de la claridad que ofreció la jurisprudencia para entonces habilitante, que se hizo viable el derecho a demandar en reparación directa con imprescriptibilidad por ser un caso de lesa humanidad”<sup>147</sup>.

126. La Sala no puede pasar por alto que, al finalizar la parte motiva de la providencia, se dijo lo siguiente: “no se evidencia la configuración de supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que haya impedido a los demandantes acudir a esta jurisdicción dentro del término legal”<sup>148</sup>. Estos argumentos no enervan las consideraciones precedentes y no son suficientes para entender satisfecho el debido proceso de los accionantes. Esto, porque la valoración de los “supuestos objetivos” se hizo teniendo como referente los elementos de juicio que se formaron en un contexto argumentativo en el que no era necesario demostrar de tales “supuestos subjetivos”. En otras palabras, porque, debido al estándar jurisprudencial vigente para el momento de presentar la demanda y formular los alegatos en primera y segunda instancia, no era necesario que la parte demandante alegara “supuestos objetivos” como los que la autoridad judicial accionada echó de menos. Incluso, asumiendo que la parte debía explicar que se encontraba enfermo o que había sido secuestrado, lo cierto es que, posiblemente, tales alegatos no hubieran sido determinantes a la hora de hacer la fijación de litigio, debido a que, para esos momentos, el debate jurisprudencial sobre la caducidad no se relacionaba con “supuestos subjetivos” sino con la configuración de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. De haber permitido la renovación de los alegatos, eventualmente, los actores hubieran podido poner en evidencia tales “supuestos objetivos” y explicar la demora en accionar el aparato judicial del Estado, en respuesta al viraje jurisprudencial que adoptó la Sección Tercera del Consejo de Estado.

127. Habría que agregar que en la sentencia de unificación *sub examine* no se hizo referencia a la necesidad de verificar “supuestos subjetivos”, sino a “situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción”. De todos modos, a la parte demandante no se le permitió argumentar y demostrar tales supuestos o situaciones subjetivas. Esta omisión se hace más gravosa si se tiene en cuenta que el “agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no emitió concepto”<sup>149</sup>, ya que la sentencia de unificación se profirió mientras corría su traslado, esto es, porque sus alegatos sí hubieran

---

<sup>146</sup> Ib. f. 34.

<sup>147</sup> Demanda de tutela, p. 20.

<sup>148</sup> Cuaderno de segunda instancia, f. 39.

<sup>149</sup> Ib. f. 28.

podido tener como referente la sentencia de unificación a la que los actores imputan la violación de sus derechos.

128. *Al no readecuar la fase de alegatos, el tribunal accionado pretermitió, materialmente, una etapa del proceso ordinario.* Los argumentos expuestos en los párrafos precedentes permiten concluir que, cuando es obligatorio el traslado para alegar, a las partes les asiste el derecho de presentar sus alegatos de conclusión, bien por escrito o de manera verbal, dependiendo de lo que disponga el juez de la causa. Igualmente, que, para la garantía efectiva de este derecho, no es suficiente habilitar un término para que las partes presenten su escrito o expongan sus argumentos, pues, además, es necesario que las reflexiones jurídicas de las partes sean valoradas por los jueces, así como también que este último adopte las medidas necesarias para que no se modifiquen sustancialmente las circunstancias en las que se formularon tales argumentos o, en su defecto, para que las partes puedan readecuar sus argumentos y reflexiones a tal modificación, ya sea fáctica, probatoria o normativa. Ni esto ni aquello ocurrió en el proceso ordinario objeto de esta tutela.

129. La Corte no pretende desconocer que, por medio de auto del 19 de diciembre de 2019, el tribunal accionado corrió traslado a las partes para alegar. Sin embargo, lo cierto es que ese traslado y la presentación del escrito de conclusiones de la parte demandante no es suficiente para entender agotada, materialmente, la fase de alegatos. Primero, por lo dicho en el párrafo precedente y, segundo, porque a la parte demandante no se le permitió presentar argumentos relacionados con el parámetro jurisprudencial que sirvió como fundamento de la sentencia de segunda instancia. Como director del proceso<sup>150</sup>, y en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial, el juez ordinario debió reabrir la fase de alegatos, con el objeto de compatibilizar el viraje jurisprudencial y las garantías constitucionales. Si lo hubiera hecho, los actores hubieran podido explicar las razones de la demora en presentar la demanda y, a la vez, la parte demandada y el propio tribunal tutelado hubieran podido valorar la suficiencia de tales razones. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Casanare se limitó a establecer el momento en el que las partes conocieron del daño y la participación de los agentes estatales y, subsidiariamente, a verificar que no estuviera probado algún “*supuesto objetivo*” que justificara la demora en la que se habría incurrido, frente a lo que omitió tener en cuenta que, dadas las particularidades del caso, la parte demandante no estaba en el deber de probar dicho “*supuesto objetivo*”, debido al alcance de la jurisprudencia en vigor al momento de presentar la demanda, incluso, al momento en el que los actores formularon alegatos de conclusión.

130. En suma, la Sala concluye que sí se configuró el alegado defecto procedimental absoluto, pues el Tribunal Administrativo del Casanare omitió una etapa sustancial del proceso contencioso administrativo, toda vez que, desde una perspectiva material, pretermitió la fase de alegatos y con eso vulneró el derecho al debido proceso de los demandantes. En consecuencia, se confirmará la

---

<sup>150</sup> Sobre el rol del juez en el Estado Social de Derecho, en la Sentencia C-086 de 2016, la Corte señaló: “*La nueva Carta Política robusteció la misión del juez como garante del acceso efectivo a la administración de justicia y de la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos. Es así como se demandan de él altas dosis de sensibilidad y una actitud diligente para corregir las asimetrías entre las partes, asegurar los derechos fundamentales, entre otros el derecho a la tutela judicial efectiva, y, en últimas, la vigencia de un orden justo*” (negritas propias). En similares términos, Cfr. sentencias T-406 de 1992 (fj. 8) y SU-846 de 2000 (fj. 3.8).

sentencia de tutela objeto de revisión, pero por las consideraciones expuestas en esta providencia.

#### **4. Síntesis de la decisión**

131. Los ciudadanos Guillermina Mora, Jorge Eduardo Avendaño Díaz, Yhonier Raúl Mora y Elkin Fabián, Anderson y Jorge Eduardo Avendaño Mora presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Casanare. Pidieron la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, integridad personal, reparación integral y de acceso a la administración de justicia, los cuales se consideraron vulnerados por la decisión de decretar la caducidad del medio de control de reparación directa que promovieron por muerte de sus familiares, en aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

132. La Sala encontró que la acción de tutela satisfizo los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Por otro lado, descartó la configuración del defecto sustantivo, debido a que el reproche de los accionantes parte de una premisa errada, esto es, que la aplicación de una ley en un caso en particular supone la interpretación exegética de la ley valorada.

133. Sin embargo, encontró configurado el desconocimiento del precedente judicial. Esto, debido a que el aplicar las reglas unificadas en la sentencia del 29 de enero de 2020, las cuales supusieron cambios sustanciales en las cargas probatorias y argumentativas, el Tribunal Administrativo de Casanare no tuvo en cuenta el mandato establecido en la Sentencia SU-406 del 2016, según el cual, pese a que el cambio de reglas tuviera efectos de forma “*general y automática*”, debía valorar las circunstancias particulares del caso concreto, con el objetivo de determinar si la vinculatoriedad automática del precedente unificado podría poner en riesgo las garantías procesales de las partes.

134. Adicionalmente, encontró probado el defecto procedimental absoluto, porque, desde una perspectiva material, el Tribunal Administrativo de Casanare pretermitió la fase de alegatos y con eso vulneró el derecho al debido proceso de los demandantes.

135. Como consecuencia de lo anterior, se dispuso confirmar la decisión de tutela de segunda instancia, pero por las razones expuestas en esta providencia.

## **II. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**Primero. CONFIRMAR** la sentencia de segunda instancia del 30 de abril de 2021, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, que revocó la decisión del 26 de octubre de 2020, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia judicial.

**Segundo. LIBRAR**, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí señalados.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
A LA SENTENCIA T-044/22**

Referencia: Expediente T-8.263.898

Acción de tutela presentada por Guillermina Mora, Jorge Eduardo Avendaño Díaz, Yhonier Raúl Mora y Elkin Fabián, Anderson y Jorge Eduardo Avendaño Mora, en contra del Tribunal Administrativo del Casanare.

Magistrada ponente:  
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevan a aclarar el voto en la **Sentencia T-044 de 2022**, adoptada por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en sesión del 14 de febrero del mismo año.

A pesar de que comparto el sentido de la providencia, y coincido con la necesidad de confirmar la decisión de segunda instancia, para amparar los derechos reivindicados por los accionantes, considero necesario efectuar algunas salvedades sobre varias consideraciones avaladas por la posición mayoritaria de la Sala de Revisión.

1. La **Sentencia T-044 de 2022** analizó una tutela interpuesta por Guillermina Mora, Jorge Eduardo Avendaño Díaz, Yhonier Raúl Mora y Elkin Fabián, Anderson y Jorge Eduardo Avendaño Mora contra el Tribunal Administrativo del Casanare. La formulación de la acción se efectuó en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Según el relato de los promotores del amparo, el 16 de abril de 2007, fallecieron Luis Guillermo Roballo Mora y Rubén Darío Avendaño Mora tras ser presuntamente retenidos, torturados y ejecutados extrajudicialmente por el Ejército Nacional. Por ese motivo, el 14 de junio de 2014, los actores acudieron al medio de control de reparación directa. El 15 de febrero de 2019, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal declaró la responsabilidad del Estado y ordenó el pago de perjuicios. Sobre la caducidad, advirtió que, al tratarse de una ejecución extrajudicial, no era preciso computarla. Ambas partes apelaron su decisión. Los demandantes lo hicieron por su inconformidad con el monto reconocido, mientras las entidades demandadas reclamaban que en el asunto concreto había operado la caducidad de la acción. Los recursos fueron admitidos el 19 de noviembre de 2019, y el 19 de diciembre siguiente se corrió traslado para alegar de conclusión.

En ese estado del proceso, el 29 de enero de 2020, en un caso paralelo y ajeno a esa causa, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre el término de caducidad de la reparación directa, cuando el daño es causado por un crimen de lesa humanidad. Determinó que en esos eventos el término para demandar es aplicable y debe contabilizarse desde cuando se tuvo conocimiento de la participación del Estado en los hechos. Esto, a menos que se registren situaciones que, materialmente, hayan imposibilitado el ejercicio del derecho de acción. Si las hay, la contabilización de aquel término inicia cuando aquellas sean superadas. Esa decisión fue notificada por estado el 30 de enero siguiente.

El 12 de marzo de 2020, el Tribunal Administrativo del Casanare revocó el fallo de primera instancia y declaró la caducidad del medio de control. Lo anterior, con sujeción a la mencionada decisión de unificación. Con fundamento en aquella, encontró que la muerte de los familiares de los demandantes ocurrió 7 años antes de la demanda.

Los actores acudieron al juez de tutela para reclamar el amparo de los derechos a la igualdad, debido proceso, integridad personal, reparación integral y acceso a la administración de justicia, por encontrar que aquella providencia del 12 de marzo de 2020 incurrió en los defectos: (i) *procedimental absoluto*, por violación al debido proceso; (ii) *fáctico*, por la indebida valoración probatoria; (iii) *error inducido*, porque el Tribunal erró al seguir la sentencia del Consejo de Estado con arreglo al artículo 10 del CPACA; (iv) *sustantivo*, porque (a) aplicó exegéticamente el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y así comprometió la

igualdad; (b) no tuvo en cuenta los principios de equidad y reparación integral; y, (c) omitió el carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad, con lo que se apartó del bloque de constitucionalidad; y, además, (v) *desconocimiento del precedente*, porque optó por aplicar la sentencia de unificación dictada en el curso de proceso, pese a que otras decisiones avalaban la inaplicación del término de caducidad.

Con ello, según los demandantes, el Tribunal accionado vulneró la confianza legítima. Además, los actores plantean que la sentencia no aplicó todas las reglas unificadas, en tanto no valoró la existencia de circunstancias que impidieron interponer la demanda.

El 26 de octubre de 2020, la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió **fallo de primera instancia** en el que negó el amparo. Tuvo en cuenta que los actores conocieron el daño el 18 de abril de 2007 y presentaron la demanda en junio de 2014. Indicó que la unificación no modificó la forma de computar la caducidad, pues el término se contabiliza desde que hubo conocimiento del daño. Resaltó que los actores acuden a la tutela como una instancia adicional. Para el *a quo*, en últimas, la tutela busca reabrir un debate ya definido.

Los actores impugnaron esa decisión e insistieron en sus argumentos. Destacaron que la primera instancia no se pronunció sobre el principio de confianza legítima y el derecho convencional. Pidieron tener en cuenta el contexto procesal en el que se emitió la sentencia de unificación.

El 30 de abril de 2021, la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, profirió **sentencia de segunda instancia** en la que revocó aquella decisión y amparó los derechos. Ordenó al Tribunal expedir una nueva providencia en la que tuviera en cuenta sus consideraciones. Encontró que ese juez colegiado incurrió en desconocimiento del precedente porque aplicó de manera retroactiva la sentencia de unificación, cuando el proceso inició el 20 de junio de 2014 y el fallo de primera instancia se profirió el 15 de febrero de 2019. No aplicó la tesis vigente al momento de la interposición de la demanda, en la que los actores tenían confianza. También desconoció la jurisprudencia interamericana en cuanto a la imprescriptibilidad de asuntos de lesa humanidad y a la necesidad de la reparación de los daños.

Al abordar el caso, en sede de revisión, la **Sentencia T-044 de 2022** valoró si “¿la autoridad accionada vulneró los derechos invocados al aplicar al caso sub examine las reglas de una sentencia de unificación que se profirió durante el trámite del recurso de apelación?”. Encontró configurado el desconocimiento del precedente judicial. Esto, debido a que al aplicar las reglas unificadas de la sentencia del 29 de enero de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare no tuvo en cuenta el mandato establecido en la **Sentencia SU-406 del 2016**, según el cual, pese a que el cambio de reglas tuviera efectos de forma “*general y automática*”, debía valorar las circunstancias particulares del caso concreto, con el objetivo de determinar si la vinculatoriedad automática del precedente unificado podría poner en riesgo las garantías procesales de las partes.

2. Mi aclaración de voto se fundamenta en la necesidad de apartarme de algunas de las consideraciones expuestas en la decisión. Mis reparos en relación con ellas, no obstante, no me apartan del sentido de la decisión. De tal suerte, pese a que lo

acompañó, debo hacer las siguientes salvedades:

**Primero. No comparto las consideraciones sobre el precedente y su desconocimiento.**

3. Entre las temáticas abordadas, la decisión respecto de la que presento esta aclaración de voto analizó el alcance del defecto por desconocimiento del precedente judicial. Tengo reparos en relación con los planteamientos esgrimidos al respecto, tanto en lo que atañe a la parte general de las consideraciones, como a su valoración en el asunto concreto. Paso a referirlos.
4. En las **consideraciones generales** la providencia destacó que entiende por precedente, aquella decisión previa sobre un caso con similitud fáctica. Resaltó, además, el carácter vinculante de las decisiones emitidas a través de los fallos de las Altas Cortes.

Así definido el precedente, la decisión se enfocó en el defecto que ocurre por su desconocimiento. Enunció que tal vicio opera en la jurisdicción constitucional, en la ordinaria y en la de lo contencioso administrativo. Sin embargo, indicó que dicha irregularidad se materializa por el abandono de la cosa juzgada constitucional. Explicó, desde esa perspectiva, que el desconocimiento del precedente tiene dos fuentes. La primera, cuando se omiten las subreglas que subyacen a las decisiones dictadas en el marco del control abstracto de constitucionalidad. La segunda, al ignorar las decisiones emitidas en sede de revisión, por “*el desconocimiento del precedente constitucional (stricto sensu) o el de la jurisprudencia en vigor*”. Ambas fuentes fueron relacionadas por la providencia en comento con la aplicación de las reglas derivadas de los fallos dictados por esta Corporación. Todo ello para destacar que los jueces deben acatar el precedente constitucional y que para apartarse de él deben asumir una carga argumentativa estricta.

1. Primero. No comparto la apreciación genérica conforme la cual el precedente se configura ante la similitud fáctica de los casos. Es fundamental establecer que, además de la identidad de hechos, se presenta cuando hay identidad jurídica y cuando el problema por discernir por parte del operador judicial es el mismo.

Esta Corporación ha entendido que solo existe precedente ante “*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*”<sup>151</sup>. Recientemente, la **Sentencia SU-027 de 2021** sostuvo que el precedente coincide con aquellas decisiones previas “*cuya ratio decidendi contiene una regla determinante para resolver el caso posterior ya sea en razón de la similitud con los supuestos fácticos, problema jurídico o cuestión constitucional que se esté analizando*”. De tal suerte, la jurisprudencia ha reconocido que el criterio de identificación del precedente no se restringe a la situación de hecho. En función de ello me aparto de aquella consideración.

2. Segundo. Disiento de la afirmación según la cual el desconocimiento del precedente tiene como fuente exclusiva la omisión de lo dispuesto por esta Corporación en sus decisiones, como lo señala la providencia. Desde mi punto de

---

<sup>151</sup> Sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

vista, esta noción de precedente es limitada y no da cuenta de la obligatoriedad de aquel emitido en el seno de otras jurisdicciones.

El precedente, como una herramienta para asegurar la igualdad de trato jurídico, la seguridad jurídica y la confianza en la administración de justicia<sup>152</sup>, irradia todo acto jurisdiccional, por mandato del texto superior. Este no solo se verifica respecto de las decisiones de esta Corporación, como lo presenta la decisión de la que me aparto. Restringirlo a las decisiones de control abstracto o concreto de constitucionalidad, limita su comprensión y reduce sus efectos. Tal límite no corresponde a la naturaleza de dicha institución ni a los postulados superiores que resguarda.

A mi juicio, al concentrarse en el precedente constitucional, los planteamientos de la decisión limitan el alcance de esta figura sin explicar la razón para hacerlo. Entiendo que aquello puede obedecer al ánimo de sustentar la conclusión principal de la providencia, cual es el desconocimiento de la **Sentencia SU-406 de 2016**. No obstante, en el presente asunto, la decisión efectuó consideraciones específicas no solo en relación con el precedente constitucional. También valoró la existencia de un precedente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para descartarlo. Entonces, referir como precedente únicamente desde la perspectiva de la jurisdicción constitucional, es una alternativa desacertada que puede generar confusión y que no responde al análisis que demandaba el caso concreto.

En estos términos, me aparto de las consideraciones generales que versan sobre el precedente y sobre el alcance del defecto relacionado con su desconocimiento.

5. Respecto del análisis del desconocimiento del precedente en el **caso concreto**, la decisión puntualizó que el Tribunal Administrativo del Casanare no incurrió en ese defecto respecto de la jurisdicción contencioso administrativa. Esto en tanto, una vez emitida la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, ese era el único precedente aplicable según lo argumentado en la providencia. Como quiera que el Tribunal accionado aplicó la regla unificada, para la posición mayoritaria de la Sala de Revisión, no es posible concluir que desconoció el precedente.

La sentencia consideró, además, que no es posible entender que el desconocimiento del precedente tuvo lugar, porque antes de la decisión de unificación, si bien todas las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado coincidían en no aplicar el término de caducidad en casos relacionados con crímenes de lesa humanidad, tenían dos posturas opuestas sobre la forma de entender acreditados aquellos delitos. Una exigía prueba de ese tipo de conductas, mientras para la otra bastaban las manifestaciones de los demandantes al respecto en el texto de la demanda.

A raíz de esa última disparidad de criterios, la **Sentencia T-044 de 2022** concluyó que, para el momento de la unificación, el 29 de enero de 2020, no había precedente que vinculara al Tribunal respecto de la caducidad del medio de control. Por lo tanto, sin precedente en la materia, entendió que era inviable concluir que se había desconocido. De tal suerte, la decisión encontró que no

---

<sup>152</sup> ARRÁZOLA JARAMILLO, Fernando. La seguridad jurídica ante la obligatoriedad del precedente judicial y la constitucionalización del derecho. Universidad de los Andes. Revista de Derecho Público. 34, 1-28, enero de 2015. ISSN: 19097778.

hubo desconocimiento del precedente emitido en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No obstante, para la decisión, sí hubo desconocimiento del precedente constitucional respecto de la **Sentencia SU-406 de 2016**. A través de esta, la Corte estableció que los efectos del cambio de jurisprudencia son generales e inmediatos. Sin embargo, en los procesos judiciales en trámite para el momento de la unificación, la aplicación de la regla unificada debe estar precedida por un examen del juez. Este tiene el propósito de contener la vulneración de las garantías procesales de las partes. Es decir, ante el surgimiento de una nueva interpretación judicial que afecte los supuestos procesales que rigieron la conducta de las partes en un trámite judicial, es preciso inaplicar el producto de la unificación y optar por los criterios que le precedieron. Para la Sala, al no haber efectuado aquel estudio, el Tribunal desconoció el precedente emitido por la Sala Plena de esta Corporación.

1. Desde mi perspectiva, la visión conjunta de aquellas conclusiones a las que llega el fallo genera una incongruencia en la decisión de cuyas consideraciones me aparto en esta oportunidad.

Como queda claro del texto de la **Sentencia T-044 de 2022**, la Sala entendió que el Tribunal incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente contenido en la **Sentencia SU-406 de 2016**. Aquella providencia señaló que el cambio de jurisprudencia, si bien tiene efecto inmediato, en su aplicación es imperioso asegurar que los derechos de las partes en los procesos en curso no se lesionen. Resaltó concretamente que, si bien *“la jurisprudencia rige con efectos inmediatos y en este sentido vincula a los operadores judiciales”*, sobre los procesos en curso es preciso establecer *“si el cambio de jurisprudencia resultó definitivo en una posible afectación de derechos fundamentales al modificar las reglas procesales con base en las cuales, legítimamente, habían actuado los sujetos procesales y, en este sentido, el juez de conocimiento puede, como excepción a la regla general de aplicación de la jurisprudencia, inaplicar un criterio jurisprudencial en vigor al momento de proferir el fallo, pero contrario a uno anterior que resultó determinante de la conducta procesal de las partes”*.

Por lo tanto, la motivación de la que me alejo considero que en este asunto el Tribunal tenía dos caminos. Tal y como lo hizo, de un lado, aplicar en forma inmediata la regla unificada conforme la cual es preciso contabilizar el término de caducidad a partir del momento en que los demandantes conocieron de los hechos y reconocieron que el Estado tuvo participación en ellos. O bien, podía visualizar la forma en la que los demandantes habían actuado legítimamente en atención a un precedente que inaplicaba la caducidad para los eventos en los que el daño derivado de la conducta del Estado estuviera asociado a un crimen de lesa humanidad, como las ejecuciones extrajudiciales.

La conclusión de la Sala de Revisión dicta que la **Sentencia SU-406 de 2016** debió aplicarse a este asunto. Eso significa, en últimas, que para la Sala el Tribunal debió inaplicar la regla unificada y recurrir al precedente anterior. Esto, como quiera que la presentación de la demanda siete años después de la muerte de los familiares de los interesados, se habría efectuado bajo el amparo de dicho precedente. Este habría configurado una regla procesal determinante que informó el actuar, legítimo, en los demandantes. Por lo tanto, en últimas, la Sala de

Revisión concluyó que era aplicable el precedente inicial.

A partir de mi visión del asunto, y dadas estas apreciaciones que se derivan de la sentencia de la que me alejo, el Tribunal habría incurrido en desconocimiento del precedente constitucional, punto en el que coincido con la decisión. Pero este llevaba a su vez a la aplicación del precedente emitido en el seno de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, antes de la unificación.

En ese orden de ideas, no solo hubo desconocimiento del precedente constitucional, sino también del precedente que sirvió como fundamento de la activación del medio de control empleado por los hoy accionantes. El desconocimiento del precedente se configuró en relación con la decisión de esta Corporación, pero también de las decisiones del Consejo de Estado que era imperioso aplicar de conformidad con la **Sentencia SU-406 de 2016**. A partir de este entendimiento, me separo de las consideraciones efectuadas sobre esa materia específica por la **Sentencia T-044 de 2022**.

2. De otro lado, pero en la misma línea, la **Sentencia T-044 de 2022** asegura que antes de la unificación efectuada por el Consejo de Estado no había un criterio exigible al Tribunal accionado, ni un precedente a seguir en relación con la caducidad de la reparación directa en casos asociados con la comisión de crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, simultáneamente, llamó la atención sobre el hecho de que, previo a la unificación, las tres subsecciones compartían la idea de que la caducidad no aplicaba en esos eventos. Tan solo diferían sobre la forma en que entendían probados los supuestos de hecho que permitían concluir que se trataba de un asunto relacionado con un crimen de lesa humanidad. Algunas lo derivaban de la narración de los hechos, mientras otras requerían elementos probatorios al respecto.

En ese sentido, las conclusiones de la providencia no son precisas sobre el asunto sometido al análisis de la Sala. Las consideraciones refieren la existencia de una línea clara al respecto, que fue variada con la decisión de unificación. De tal suerte, antes de la decisión del Consejo de Estado hubo una línea unívoca en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa en casos relacionados con crímenes de lesa humanidad. Las diferencias se concentraban en otro asunto, ajeno a la materia, como lo era la prueba de la existencia de un delito de aquella envergadura.

La misma sentencia admite que, previo a la expedición de la decisión de unificación, el centro del debate, que no es otro que la inaplicabilidad del término de caducidad en casos ligados a crímenes de lesa humanidad, era un criterio compartido por todas las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Diferían tan solo en la forma en que entendían probados aquellos crímenes. Entonces, sobre la materia que interesaba en esta oportunidad a la Sala de Revisión, que no era la prueba sobre las ejecuciones extrajudiciales, a mi juicio, sí existía precedente anterior al fallo de unificación. Por esa razón, aclaro mi voto al respecto.

6. De tal manera, me alejo de las consideraciones expuestas sobre el precedente y su desconocimiento, en la medida en que considero que: (i) la decisión no dio cuenta del alcance teórico de estas instituciones jurídicas; y (ii) no solo se configuró el defecto al no aplicar la **Sentencia C-406 de 2016**. Considero que esta providencia

derivaba en la necesidad de que el Tribunal prescindiera en el caso concreto de la regla unificada, y aplicara la regla anterior que sirvió como base para la demanda. Respecto de esta regla, aceptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado antes de la unificación, también se configuró el desconocimiento del precedente.

**Segundo. La sentencia parte de algunos planteamientos no contemplados en el escrito de tutela admitido y tramitado, ni coincidentes con el expediente**

7. El análisis del trámite de la acción de tutela de la referencia permite concluir que en este asunto la parte actora presentó un escrito inicial en el que demandó al Tribunal y a la Sección Tercera del Consejo de Estado. Al primero, por haber revocado la decisión que le era favorable en el proceso de reparación directa, a partir de las reglas de unificación contenidas en la sentencia del 29 de enero de 2020, emitidas luego de la presentación de la demanda. Al segundo, por haberlas proferido en contravía de la norma superior y de la Convención Americana.

Aquel escrito, contenía pretensiones enfocadas en ambas providencias judiciales. La de segunda instancia en el proceso de reparación directa promovido por los actores, y la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado. Respecto de la última, los actores identificaban una de las causas de la vulneración de sus derechos. Aquel escrito dedicó un capítulo a explicar los razonamientos a partir de los cuales los actores entendían que la conducta de la Sección Tercera del Consejo de Estado desconoció sus garantías constitucionales. No obstante, ese no es el documento que contiene la presente tutela, como paso a explicar.

El juez de primera instancia inadmitió ese primer escrito a través del auto del 18 de septiembre de 2020. Lo hizo bajo el entendido de que los interesados debían presentar dos tutelas independientes, una contra cada autoridad judicial. El Consejero Sustanciador precisó que, como la acción se dirige contra decisiones judiciales de dos procesos diferentes, el amparo debe formularse de modo independiente en relación con cada uno de ellos. Al respecto, asumió que *“es evidente que la tutela planteada por la parte actora, no tiene fundamento en los mismos hechos, por lo que no es claro que tenga como sustento una causa idéntica; tampoco en el asunto se encuentra una relación de interdependencia entre los hechos narrados y finalmente, no puede colegirse que la resolución de la controversia deba fundamentarse en pruebas comunes”*<sup>153</sup>. Aunque los actores dedicaron un capítulo a la vulneración de derechos derivada de la sentencia de unificación, señaló que no aclararon su inconformismo en relación con aquella. Por ese motivo, el auto en cita señaló la necesidad de que los demandantes presentaran dos escritos de tutela independientes o relataran rigurosamente los hechos de cara a la *“acumulación de pretensiones”* esbozada. Lo anterior porque encontró que así, como había sido presentada, no procedía la acción. Entonces, inadmitió la solicitud de amparo.

Como respuesta a la directriz del juez de tutela, la parte accionante presentó un segundo escrito dirigido únicamente contra el Tribunal. En aquel, eliminó toda pretensión sobre la decisión de unificación del Consejo de Estado y los motivos por los que entendió que ese fallo lesionaba sus derechos. Una vez efectuado lo anterior, el *a quo* admitió la acción de tutela, esta vez formulada en exclusiva en contra del Tribunal.

---

<sup>153</sup> Auto inadmisorio, p. 4

8. En primer lugar, debo resaltar que como órgano de cierre de la jurisdicción y con fines meramente pedagógicos era relevante pronunciarse sobre la conducta del juez de tutela al inadmitir la acción de tutela. El artículo 17 del Decreto 2591 de 1991 establece el motivo de la inadmisión. Consiste únicamente en la presentación confusa de los hechos, de modo que “*si no pudiese determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de tres días*”. De tal manera, la inadmisión no es un instrumento para solicitar ajustes más allá de la precisión de los hechos, menos aún debe servir al juez de tutela para reorientar la presentación de la acción de tutela, en cuanto a los accionantes y al objeto de la discusión, como ocurrió en este asunto. A mi juicio, la Sala de Revisión podría haber llamado la atención sobre ese aspecto particular.
9. Ahora bien, la **Sentencia T-044 de 2022** en varias consideraciones se refiere al contenido del primer escrito presentado por los actores y lo identifica como la acción de tutela, pese a no haber sido admitido y menos aún tramitado en instancia.
  1. En primer lugar, lo hizo al puntualizar la materia en debate, en el fundamento jurídico 33. En aquel, el fallo del que me aparto adujo que los actores expresamente reclamaron del juez de tutela que valorara la validez de la decisión de unificación del Consejo de Estado. Refiere las páginas en las que se encuentra aquella petición. Pero los datos coinciden con el primer escrito y no con la acción de tutela finalmente admitida, conforme la cual las pretensiones de la demanda no se dirigen contra la decisión de unificación. En esas condiciones, la posición mayoritaria de la Sala de Revisión analizó como escrito de tutela un documento que no corresponde a él, conforme el decurso del trámite. Por ese motivo, me aparto de las consideraciones al respecto.
  2. Del mismo modo, en el fundamento jurídico 54, la providencia de la que me alejo se refirió a un capítulo supuestamente incluido en el escrito de tutela denominado “*ALGUNAS TRASGRESIONES DE LA SENTENCIA DENOMINADA (sic) DE UNIFICACIÓN DICTADA EL 20 DE ENERO DE 2020 POR LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO*”. Al considerar el contenido de aquel acápite, la providencia reprochó a los demandantes haber dirigido sus acusaciones contra el fallo de unificación, porque no podía ser analizado por la Sala.

No obstante, aquel apartado está contenido en el primero de los escritos presentados por los actores, mas no se encuentra en la tutela finalmente admitida y tramitada. Bajo ese entendido, considero que tanto la referencia a un escrito ajeno a la tutela que se analiza, como las manifestaciones de la Sala al respecto no debieron efectuarse.
10. Ahora bien, a raíz de las eventualidades que precedieron la admisión de la demanda y el trámite de instancia, es posible que exista una acción de tutela paralela a esta por los mismos hechos, pero dirigida contra la Sección Tercera del Consejo de Estado, por la emisión de la decisión del 29 de enero de 2020. Lo anterior, habida cuenta de la recomendación efectuada en el auto inadmisorio sobre la necesidad de presentar dos tutelas independientes. A mi juicio, para resolver este asunto era imperioso establecer si, en efecto, se presentó una tutela

contra aquel Alto Tribunal, con el fin de resolver el presente asunto de una manera más sólida.

11. Por último, la decisión de la que me alejo efectuó otra conclusión al margen del expediente. Destacó que, durante el trámite de primera instancia el Juzgado Primero Administrativo del Casanare no se pronunció “*sustancialmente*” sobre la presente acción de tutela. No obstante, el titular de aquel despacho no solo sí respondió sobre el fondo de este asunto<sup>154</sup>, sino que además remitió copia escaneada del proceso ordinario en cuestión. Por ende, de esta consideración también me separo.

**Tercero. La providencia efectuó conclusiones sobre los efectos temporales de la decisión de unificación del Consejo de Estado inexactos, que atentan contra la autonomía y la independencia judicial de ese Alto Tribunal**

12. La posición mayoritaria de la Sala de Revisión fue enfática en sostener que la decisión de unificación proferida por el Consejo de Estado el 29 de enero de 2020 y que sirvió de sustento a la decisión del Tribunal accionado tiene efectos retrospectivos. Para justificar esa conclusión presentó cuatro argumentos.

El primero es que están proscritos los efectos retroactivos de las decisiones judiciales, con algunas excepciones respecto de la jurisprudencia constitucional. El segundo, es que los cambios de precedente, conforme a la **Sentencia SU-406 de 2016**, son generales e inmediatos. El tercero es que cuando el Consejo de Estado da efectos prospectivos a sus decisiones así lo declara expresamente. Y el cuarto, que fue la intención de la Sección Tercera del Consejo de Estado darle ese alcance, pese a que no lo hizo en forma expresa.

13. En primer lugar, para abordar esta temática, en la **Sentencia T-044 de 2022** la posición mayoritaria de la Sala de Revisión optó por emitir consideraciones puntuales sobre el alcance de la decisión de unificación. Materia que, dado el sentido del auto que inadmitió la acción, pudo ser objeto de debate en otra tutela promovida por los mismos demandantes. En esa medida, es posible que existan dos decisiones de tutela disímiles sobre los efectos en el tiempo de aquella decisión. Sobre el particular, reitero que en pro de la seguridad jurídica y de la unidad de la jurisdicción constitucional, era indispensable no perder de vista aquel aspecto y efectuar las averiguaciones del caso.
14. Adicionalmente, al abordar la decisión de unificación del Consejo de Estado, la Sala de Revisión definió, de manera abstracta, su alcance. Puntualizó que la mayoría de los consejeros resolvieron darle efectos retrospectivos al fallo del 29 de enero de 2020. No obstante, en su texto la Sección Tercera de ese Alto Tribunal no lo precisó expresamente.

---

<sup>154</sup> Al respecto, en el expediente consta que adujo lo siguiente: “*En lo que respecta a la sentencia de 15 de febrero de 2019, proferida por el Despacho a mi cargo dentro del referido proceso, se ha de precisar que esta se fundamentó en el marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso y las pruebas regular y oportunamente allegadas al expediente, las que, circunscritas al objeto del debate allí planteado, permitieron concluir que las pretensiones de la demanda debían prosperar parcialmente.*”

*Es claro que el accionante se encuentra conforme con lo decidido en primera instancia, y su argumentación se dirige a atacar la sentencia de segundo grado, considerando que esta vulnera sus derechos fundamentales, por tanto, considero que, en un eventual fallo de tutela favorable a las pretensiones de la demanda, será la sentencia de segunda instancia dentro del proceso 2014-163 la que deberá dejarse sin efectos para que se dicte otra en su remplazo.”*

La postura mayoritaria de la que me aparto lo concluyó de ese modo a partir de uno de los votos disidentes, en los que se mencionaban aquellos efectos. Una de las consejeras que se apartó de la decisión de unificación mencionó la inconveniencia de sus efectos retrospectivos. Entonces, la Sala de Revisión dedujo que, si el salvamento de voto se opuso a aquellos efectos, era porque necesariamente la Sección Tercera se los había atribuido a las reglas unificadas.

Desde mi punto de vista, ese no es un criterio preciso y objetivo de la voluntad de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en esas condiciones, puede llegar a sustituirla. Parece muy problemático que la Corte, al margen del texto de la providencia que analiza, se oriente por encontrar “*la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Sección Tercera*” a partir de uno de los votos disidentes. Desde mi punto de vista, este enfoque no es certero ni sólido.

15. Sobre este aspecto, adicionalmente, considero que la Sala de Revisión no estaba facultada para darle alcance alguno a la decisión del Consejo de Estado. Deliberadamente excluyó su análisis. Además, es una materia que escapa a sus competencias y socaba la independencia judicial de aquel Alto Tribunal. Máxime cuando este último no fue convocado a este trámite constitucional.

La Corte Constitucional ha señalado que puede modular los efectos temporales de sus sentencias, para procurar la mayor eficacia de la Constitución Política en cada asunto<sup>155</sup>. Sin embargo, tal facultad no se extiende a las decisiones de otras Corporaciones judiciales. Menos aún puede hacerlo con arreglo a un asunto particular que no convocó a las partes ni a las autoridades judiciales que participaron en el proceso judicial que le dio origen, y en el que, por el contrario, aquella decisión no fue objeto de controversia (de cara al escrito de tutela admitido y a la delimitación del asunto en debate que propuso la **Sentencia T-044 de 2022**). A mi modo de ver, haberlo hecho constituye un desacierto que también me lleva a alejarme de la postura mayoritaria de la Sala de Revisión, bajo el convencimiento de que desbordó sus facultades.

16. Además, sobre el alcance temporal de la decisión de unificación del Consejo de Estado, los argumentos de la providencia de la que me alejo no tienen claridad, solidez ni contundencia. Si bien establece como conclusión que la decisión de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020 tiene efectos retrospectivos, no justifica en forma suficiente esa posibilidad.

Deriva esa conclusión del hecho de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional entiende que la unificación jurisprudencial tiene efectos generales e inmediatos. La **Sentencia T-044 de 2022** asumió que el carácter inmediato de la decisión solo puede traducirse en los efectos retrospectivos. No obstante, también la retroactividad de la decisión parte de la adjudicación de efectos inmediatos a las reglas emergentes. En esa medida, no es claro cómo la retroactividad, identificada en el caso por el *ad quem* en la decisión que se revisa en esta oportunidad, queda excluida cuando la jurisprudencia constitucional les imprime un carácter inmediato a las decisiones de unificación. Desde mi punto de vista no es suficiente plantear que el ordenamiento proscribiera los efectos retroactivos, para descartarlos. Precisamente es la labor del juez de tutela verificar si estos efectos fueron adjudicados en contravía del orden constitucional

---

<sup>155</sup> Sentencia SU-037 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

vigente y del derecho al debido proceso.

En esa medida, la motivación de la decisión de la que me alejo es problemática y no resuelve el problema derivado del presente asunto, sobre los efectos temporales de las decisiones de unificación del Consejo de Estado sobre otros procesos judiciales en curso a los que su regla de decisión, *prima facie*, resulta aplicable.

17. Finalmente, cabe precisar que la posición mayoritaria de la Sala de Revisión adjudicó efectos temporales a la decisión de unificación del 29 de enero de 2020. Al abordar el presente asunto, la providencia de la que me aparto también hizo alusión tangencial a otras decisiones de unificación del Consejo de Estado, a las que también habría atribuido, al margen de sus consideraciones expresas, un efecto temporal particular, sin mayor justificación y sin que tengan una relación directa con este asunto.

Se trata puntualmente de los fallos de unificación proferidos por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que no anuncian los efectos temporales en forma expresa. Específicamente, las decisiones referidas en el fundamento jurídico 88. Es decir, las sentencias de unificación del 28 de agosto de 2013 (sobre valoración probatoria de copias simples), la del 26 de febrero de 2018 (sobre la potestad del Ministerio Público para presentar recurso de apelación) y la del 6 de abril de 2018 (sobre el reconocimiento del lucro cesante a favor de los padres del hijo que fallece). Estos no estaban en discusión, pese a lo cual fueron considerados y su alcance fue determinado por la posición mayoritaria de la Sala, de la que me aparto.

18. Conforme a lo anotado sobre el particular, me alejo de la postura mayoritaria bajo la idea de que, con arreglo al asunto de la referencia, la Sala de Revisión no podía valorar decisiones judiciales que no fueron objeto de discusión, ni fijar sus efectos de manera abstracta. Al hacerlo desbordó sus facultades e invadió la órbita de competencias del juez de lo contencioso administrativo, con lo que redujo su independencia y autonomía, en un proceso de tutela en el que el Consejo de Estado ni siquiera fue convocado.

**Cuarto. No comparto los argumentos conforme a los cuales el juez de tutela puede interpretar las demandas de tutela contra sentencias judiciales**

19. La decisión respecto de la cual aclaro mi voto precisó que, si bien los accionantes no identificaron en la etapa de presentación de alegatos de conclusión la fuente de la lesión a sus derechos, la Sala está habilitada para darle sentido a la demanda.

Coincido con la afirmación según la cual los jueces de tutela, como la Sala de Revisión, están habilitados para interpretar el escrito de tutela. Tal planteamiento coincide con el carácter público de la acción y con el principio *iura novit curiae*, conforme al cual “*la carga del accionante consiste en presentar el fundamento fáctico de sus pretensiones, mientras que al juez le corresponde la interpretación y adecuación de los hechos a las instituciones jurídicas que sean aplicables a las situaciones planteadas por el accionante*”<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Sentencia SU-245 de 2021. M.P.

No obstante, desde mi punto de vista es preciso no perder de vista que esta afirmación genérica debe matizarse en este asunto, pues se trata de una acción de tutela contra providencias judiciales, con mayores cargas para la parte accionante. Cuando la lesión de los derechos fundamentales presuntamente proviene de aquellas, la amplia habilitación al juez de tutela para interpretar los hechos de la demanda y los posibles yerros en que habría incurrido el funcionario judicial accionado, podría ser incompatible con la excepcionalidad de la tutela contra decisiones judiciales y sus requisitos particulares de procedencia, así como con la autonomía y con la independencia del juez ordinario. Por lo tanto, a mi juicio, estas consideraciones debieron efectuarse sin la generalidad que les dio la **Sentencia T-044 de 2022**, concretamente en su nota a pie de página 128.

20. Sumado a ello, en esta tutela particular, la facultad de interpretación de la Sala de Revisión que la llevó a concluir que la fase de alegatos de conclusión era el punto del cual derivaba la lesión de los derechos fundamentales de los accionantes y en el que podrían restablecerse, no tiene relación con su potestad de descifrar la demanda. Está asociada a su función jurisdiccional que le impone encontrar la mejor vía para contener la vulneración de los derechos. Desde mi perspectiva, lo que hizo la Sala de Revisión no fue optar por una visión de la demanda. Tan solo ofreció, en el ejercicio de sus competencias, una alternativa para superar la situación. Una que los demandantes no previeron en el marco de sus pretensiones. No obstante, las pretensiones en la acción de tutela, tan solo son indicativas para el juez de lo que motiva la interposición de la solicitud de amparo. No lo atan. De tal suerte, las consideraciones sobre las facultades del juez de tutela para darle alcance al escrito de tutela al haber diseñado un mecanismo para el restablecimiento de los derechos, desde mi perspectiva, no eran pertinentes en este asunto.

En los términos expuestos, formulo la presente aclaración de voto respecto de la **Sentencia T-044 de 2022**, adoptada por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

Fecha *ut supra*,

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

Magistrada