



Radicado: 05001 23 33 000 2020 00032 01 (71551)
Demandantes: Venancio Manuel González Morales y otros

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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D. C., siete (7) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Reparación directa
Radicación: 05001 23 33 000 2020 00032 01 (71551)
Demandantes: Venancio Manuel González Morales y otros
Demandados: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Tema: Desplazamiento forzado. Se confirma la decisión de declarar probada la caducidad de la acción.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 11 de junio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión que declaró probada la excepción de caducidad propuesta por las entidades demandadas.

La sala es competente para proferir esta providencia en segunda instancia de acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que dispone que esta corporación conocerá de las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia. El Tribunal Administrativo de Antioquia conoció el proceso en virtud de la cuantía estimada en la demanda, según el numeral 5 del artículo 152 del mismo código¹.

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 23 de julio de 2024. Las demandadas no se pronunciaron. El Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia.

¹ Según el acápite VI de la demanda, la <<cuantía de la pretensión mayor de la demanda, corresponde a lucro cesante consolidado que reclama VENANCIO MANUEL GONZALEZ MORALES, equivalente a \$924.755.478.00, (1017 salarios mínimos legales mensuales vigentes)>>.



I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1.- La demanda que dio origen al proceso fue presentada por los señores Venancio Manuel González Morales, Luis Felipe González Morales y sus grupos familiares (en adelante, las víctimas directas). Se dirigió contra la Nación - Ministerio del Interior², Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional para obtener la reparación del daño causado por su desplazamiento forzado y el despojo de sus tierras ocurrido el **20 de marzo de 1995**. La demanda inicial se presentó el **19 de diciembre de 2019** y fue reformada integralmente el **12 de noviembre de 2021**.

2.- La pretensión principal es la siguiente:

<<DECLÁRESE que la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO y POLICÍA NACIONAL, son administrativa y solidariamente responsables de la totalidad de perjuicios irrogados a los demandantes con ocasión del desplazamiento forzado al (sic) fueron sometidos y con el despojo de su propiedad, dentro de la que se encontraba su vivienda con sus bienes muebles y su fuente (sic) trabajo, desplazamiento que se presentó desde el 20 de marzo de 1995 cuando tuvieron que salir a la fuerza de la finca “El Rosario” ubicada en el Paraje Palmito del Corregimiento de Pueblo Bello-Municipio de Turbo-Antioquia-, por la acción de hombres armados de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá -ACCU-, que actuaban en la zona bajo las órdenes de Alias “Mono Leche, Doble Cero y HH Veloza”; sin que las autoridades constitucional y legalmente constituidas para salvaguardar la vida, honra e integridad de los asociados hiciera algo para controlar o evitar una serie de violaciones a los derechos humanos que se venían presentando en la región>>.

3.- Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones:

3.1.- El 20 de marzo de 1995 los demandantes debieron abandonar sus tierras y propiedades ubicadas en el corregimiento de Pueblo Bello, municipio de Turbo, Antioquia.

3.2.- Ese día <<tuvieron que salir obligados por los combates y enfrentamientos que se presentaban en la zona y por las amenazas de los paramilitares para que salieran de su finca o si no se convertían en objetivo militar, teniendo que dejar cultivos, animales y demás pertenencias que se encontraban en la finca llamada El Rosario y predios anexos ubicada en la Vereda el Palmito del Municipio de Turbo-Antioquia; como se dijo por el ingreso de hombres armados a la finca de su propiedad, pertenecientes a las Autodefensas y Comandados por los Alias “Mono Leche, Doble Cero y HH Veloza” y bajo amenazas e intimidación, les dieron dos días para que se fueran de la finca, acusándolos de auxiliares de la

² Mediante auto del 20 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia aceptó el desistimiento de las pretensiones formuladas en contra del Ministerio del Interior.



guerrilla>>.

3.3.- Luego del desplazamiento y cuando los predios ya se encontraban en posesión de los paramilitares, estos buscaron a los demandantes para que les transfirieran sus propiedades, y por ello se vieron obligados a venderlos por un precio muy inferior al real. Posteriormente lograron recuperar la propiedad de sus inmuebles, en virtud las resoluciones expedidas en desarrollo del programa de restitución de predios entre julio y octubre de 2018.

4.- Los demandantes imputaron el daño a las entidades demandadas porque, a pesar de tener conocimiento de los hechos de violencia que ocurrían en la zona, no adoptaron las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los afectados.

5.- Al sustentar las razones por las cuales consideraban que la demanda se presentó dentro del término legal de caducidad, señalaron:

a.- Que <<el daño continúa causándose, en tanto, los demandantes continúan en condición de desplazados de manera forzada pues su tierra no ha sido restituida, ellos continúan despojados de sus bienes y tierras, sin poder retornar y el Estado en su condición de garante no le ha restablecido todos sus derechos a esta familia y siguen en estado de vulneración manifiesta por lo que los demandantes hoy reclaman por todos los perjuicios padecidos. Por ello, en este caso el término de caducidad no se aplica, pues esta condición de “Víctima de Desplazamiento Forzado” es una condición que se ha prolongado en el tiempo y por ello se configura como una excepción a la regla de la caducidad>>.

b.- Que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad, razón por la cual no debe aplicarse el término de caducidad de la reparación directa para la reclamación de daños al Estado. Que, no obstante la unificación de la jurisprudencia adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020, frente a la cual los demandantes comparten lo dicho en los salvamentos de voto, la jurisdicción debe tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establece la imprescriptibilidad de las acciones en estos casos.

B. Posición de las entidades demandadas

6.- La **Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional** se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes oposiciones y excepciones: (i) la falta de legitimación por activa de los accionantes; (ii) la falta de legitimación en la causa material por pasiva de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional; (iii) el hecho de un tercero; (iv) la falta de configuración y estructuración de los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado; (v) la existencia



de políticas gubernamentales frente a la reparación por desplazamiento forzado; y (vi) la caducidad de la acción.

7.- La **Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional** también se opuso a las pretensiones de la demanda con base en las siguientes razones: (i) la caducidad del medio de control; (ii) la carencia de medios probatorios para endilgar responsabilidad a la entidad; (iii) el hecho de un tercero; (iv) la diligencia y cuidado por parte de las Fuerzas Militares; (v) la inexistencia de la obligación; (vi) la falta de acreditación de los perjuicios; (vii) que los actores fueron indemnizados con base en la Ley de Víctimas; (viii) la tasación excesiva de perjuicios inmateriales; (ix) la indebida representación judicial de algunas sucesiones; y (x) la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de algunos demandantes.

C. Sentencia recurrida

8.- Mediante la sentencia del 11 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión declaró probada la excepción de caducidad propuesta por las entidades demandadas. Señaló que (i) en casos de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha establecido que el término de caducidad del medio de control de reparación directa se debe contar a partir de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013, es decir, desde el **23 de mayo de 2013**; (ii) en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó el criterio en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas por 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; (iii) en la demanda se <<confiesa>> que el desplazamiento forzado de las víctimas ocurrió el **20 de mayo de 1995**³; (iv) en consecuencia, la caducidad operó el **23 de mayo de 2015**, esto es, dos años después de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013; y (v) los demandantes no demostraron la existencia de circunstancias que les impidieran acceder a la administración de justicia durante los dos años posteriores al momento en el que fueron desplazados del municipio de Turbo, y específicamente, que no hubiesen podido hacerlo dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional.

D. Recurso de apelación

9.- La parte demandante solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. Los reparos se centran en señalar que no operó la caducidad de la acción porque: (i) para el

³ En algunos apartes de la demanda y de la sentencia proferida por el tribunal se dice que el desplazamiento forzado ocurrió el 20 de marzo de 1995 y en otros que el 20 de mayo de 1995.



momento de la presentación de la demanda, el Consejo de Estado algunas veces no aplicaba el término de caducidad a las demandas de reparación directa por acciones u omisiones relacionadas con delitos de lesa humanidad; (ii) en la sentencia de unificación de la Sala Plena del 29 de enero de 2020, aunque se consideró que debía determinarse si el interesado advirtió o tuvo la oportunidad de saber que el Estado participó en tales hechos o que el daño era imputable, se estableció que el término debía contarse desde el día siguiente a la ocurrencia de la omisión; (iii) se debe privilegiar el acceso a la administración de justicia por tratarse de un delito de lesa humanidad, para lo cual solicita que, en cumplimiento del bloque de constitucionalidad, se aplique la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la que se ha indicado que en esos casos no procede la caducidad de la acción. Para apoyar esta posición, cita *in extenso* el salvamento del magistrado Carlos Enrique Pinzón Muñoz, quien considera que debe inaplicarse la sentencia de unificación de la Sección Tercera del 29 de enero de 2020.

10.- Los recurrentes agregan textualmente:

<<La Sala pasa por alto en su planteamiento los diversos elementos de prueba que brindan información sobre el conocimiento concreto de los hechos, que tenían los demandantes sobre el conocimiento de la imputabilidad de la responsabilidad a las entidades demandadas, pues el hecho que se enuncie por el suscrito apoderado en la demanda los hechos y argumentos que sustentan la omisión de las entidades en el caso concreto, no es indicativo de que así lo conocían los demandantes, pues la única información que tenían los accionantes al momento de los hechos es que los causantes del desplazamiento forzado fueron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá ACCU- que operaban en la zona, pero nunca por parte de miembros de la fuerza pública Ejército o Policía Nacional>>.

II. CONSIDERACIONES

E. La demanda se presentó luego de vencido el término legal de caducidad

11.- La sala confirmará la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad de la acción. En efecto, en la sentencia SU-254 de 2013, la Corte Constitucional determinó que <<para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta>>⁴.

⁴ La sentencia SU-254 de 2013 quedó ejecutoriada el 22 de mayo de 2013.



12.- Toda vez que los demandantes afirman que el desplazamiento ocurrió antes de que se proferiera la sentencia SU-254 de 2013, esto es, el **20 de marzo de 1995**⁵, el término de caducidad empezó a correr, en este caso, a partir del día siguiente de la ejecutoria de la citada sentencia, es decir, desde el **23 de mayo de 2013**, y feneció el **23 de mayo de 2015**. Ello impone concluir que la demanda fue presentada luego de vencido dicho término, toda vez que la solicitud de conciliación fue radicada el **15 de marzo de 2017**.

13.- Adicionalmente, para la fecha en la cual la parte actora reformó la demanda (12 de noviembre de 2021), ya había sido proferida y publicada la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, y ya se había dictado la sentencia SU-312 del 13 de agosto de 2020. Por esta razón la parte actora no podía fundamentarse en la tesis que sostenía que el término de caducidad no era aplicable para estos casos: esa tesis fue descartada en las citadas sentencias de unificación.

14.- Los demandantes tenían la carga probatoria de alegar y acreditar -desde el momento de la reforma de la demanda- las razones que les impidieron presentarla dentro del término legal de caducidad, bien fuera porque no pudieron conocer que el daño era imputable al Estado, o por la existencia de <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>. No obstante, no cumplieron dicha carga argumentativa y probatoria; y en este caso no se cumplen los presupuestos legales que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 del CPACA⁶, permiten el decreto de pruebas de oficio en esta instancia.

F. La sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013

15.- En la sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, la Corte Constitucional estableció jurisprudencialmente una suspensión del plazo legal de caducidad previsto en la ley y dispuso que, para todos los desplazamientos ocurridos con anterioridad a esa fecha, el plazo (dos años contados desde de la ocurrencia del hecho generador del daño) solo se contabilizaría a partir de la ejecutoria de la citada sentencia. La Corte otorgó este plazo porque no existía claridad en relación con la posibilidad de solicitar la reparación integral en los eventos en los que el desplazamiento pudiera imputarse a la acción u omisión de las autoridades estatales y que las víctimas hubiesen reclamado la reparación administrativa prevista en la ley en su condición de víctimas del conflicto⁷.

⁵ En algunos apartes de la demanda y de la sentencia proferida por el tribunal se dice que el desplazamiento forzado ocurrió el 20 de marzo de 1995 y en otros que el 20 de mayo de 1995.

⁶ El artículo 213 del CPACA dispone en lo pertinente: <<Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días>>.

⁷ En la sentencia SU-254 de 2013, la Corte señaló: <<Ahora bien, teniendo en cuenta que por primera vez la Corte Constitucional, a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, fija el sentido y alcance



16.- En esta sentencia la Corte Constitucional no consideró que la reclamación de perjuicios al Estado derivada de un hecho constitutivo de un delito de lesa humanidad, como es el desplazamiento forzado, fuera imprescriptible o que la acción nunca caducara. Tampoco estableció que la posibilidad de demandar permaneciera vigente luego de ocurrido el desplazamiento por considerar que se trataba de un daño continuado, que fue el argumento que sostuvo la parte demandante en la reforma de la demanda, sobre el cual no insistió en el recurso de apelación. Por el contrario, la sentencia dispuso que el término legal de caducidad de dos años debía ser contabilizado después de la ejecutoria de la sentencia de unificación y debía aplicarse de manera objetiva para todos los desplazamientos ocurridos con anterioridad a esa providencia.

17.- En el presente caso:

a.- De acuerdo con la demanda, el desplazamiento ocurrió el 20 de marzo de 1995. Así las cosas, de aplicar el término legal de caducidad, la demanda podría haberse presentado, a más tardar, el 21 de marzo de 1997.

b.- Al proferirse la sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, los demandantes quedaron habilitados para presentarla dentro de los dos años siguientes a la fecha su ejecutoria es decir, desde el 23 de mayo de 2013 hasta el 23 de mayo de 2015 y tampoco lo hicieron dentro de ese término.

c.- La demanda presentada el 19 de diciembre de 2019 es claramente extemporánea. Admitirla violaría no solo el término legal de caducidad, sino el término jurisprudencial establecido por la Corte.

G. La sentencia de unificación del 29 de enero del 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado

18.- Con posterioridad a la sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió la sentencia de unificación del 29 de enero del 2020⁸. En ella descartó la tesis expuesta en algunas providencias anteriores, de acuerdo con la cual el término caducidad no era aplicable en los eventos de responsabilidad extracontractual del Estado por delitos de lesa humanidad, en

del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena precisa que los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por la sentencia C-099 de 2013, que declaró exequibles los incisos 2 y 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad, como el desplazamiento forzado, que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiendo descontarse de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa>>.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020, expediente 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



los cuales pudiera imputársele el daño a la acción o a la omisión de sus agentes. La regla adoptada en esta sentencia se aplicó al caso concreto fallado en esa sentencia de unificación y se declaró que la demanda había sido presentada extemporáneamente: no se accedió a la petición del demandante que afirmaba, invocando el precedente jurisprudencial descartado, que la acción en estos casos no estaba sujeta a término de caducidad.

19.- La imprescriptibilidad de la acción patrimonial de reparación de perjuicios contra el Estado por las acciones u omisiones de sus agentes vinculadas a delitos de lesa humanidad se descartó en la sentencia del 29 de enero del 2020⁹, teniendo en cuenta la diferencia entre las acciones (aquí la demanda se dirige contra el Estado y le es imputable simplemente porque los causantes del daño tenían la condición de agentes estatales) y considerando que la extensión de los términos de prescripción o de caducidad se justificaba (tanto en lo penal como en lo patrimonial) por la necesidad de garantizar que corrieran solo desde cuando los afectados hubieren podido conocerlos. En ningún caso (ni siquiera en el ámbito penal) podía establecerse una imprescriptibilidad absoluta que desconociera el derecho de defensa del demandado; y este derecho de defensa implica saber que a partir de determinada fecha que se contabiliza objetivamente desde la ocurrencia del hecho o la omisión, no podrá ser demandado judicialmente por los daños que pudieran haberse causado con los mismos.

20.- En la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, esta corporación precisó lo siguiente sobre el cómputo de caducidad de la acción en este tipo de casos:

<<Las premisas establecidas por el legislador en materia de responsabilidad patrimonial del Estado comparten la misma finalidad de la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, pues en los dos ámbitos operan reglas en virtud de las cuales el término pertinente no resulta exigible hasta tanto se cuente con elementos para identificar a quien le resulta imputable el daño pertinente.

En el primer evento -el penal- esta situación se predica de los autores y partícipes del delito, bajo la imprescriptibilidad de la acción y, en el segundo -en materia de responsabilidad patrimonial del Estado-, dicho supuesto versa sobre los particulares que ejerzan funciones administrativas y las entidades que estén llamadas a indemnizar los perjuicios causados, caso en el que se aplica el término de caducidad solo desde el momento en que el afectado tuvo la posibilidad de saber que resultaron implicadas en los hechos.

(...) la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se unificará 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 exigible el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020, expediente 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



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>>.

21.- En la medida en que en esta sentencia de unificación lo que hizo el Consejo de Estado fue constatar la existencia de posiciones jurisprudenciales divergentes y descartar una de ellas porque no se ajustaba a la interpretación de las disposiciones legales aplicables, no se dispuso que la regla solo aplicara hacia el futuro. Las partes no podían acogerse a una posición jurisprudencial anterior que no era uniforme y que desconocía las disposiciones legales que regulan el término de caducidad para la reclamación de perjuicios al Estado. No podía considerarse que la regla adoptada en el fallo estuviera afectando derechos ni expectativas legítimas porque no estaba modificando un precedente establecido por la jurisprudencia: estaba unificando posiciones divergentes.

22.- En el presente caso los demandantes no pueden alegar la inaplicación de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 porque, tal y como se señaló anteriormente, la reforma de la demanda se presentó luego de expedida dicha sentencia de unificación y luego de proferida la sentencia SU-312 del 13 de agosto de 2020. En la reforma de la demanda se hizo mención expresa de la sentencia del 29 de enero de 2020 y las razones que se expusieron para pedir su inaplicación, que se refieren a los argumentos expuestos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ya habían sido controvertidos en esa sentencia de unificación y en la sentencia SU-312 del 13 de agosto de 2020, a la cual se hace referencia a continuación.

H. La reiteración de la regla de unificación del 29 de enero del 2020 del Consejo de Estado en la sentencia de unificación SU-312 del 13 de agosto de 2020 de la Corte Constitucional

23.- En la sentencia de unificación SU-312 de 2020, la Corte Constitucional: (i) ratificó la regla de unificación del Consejo de Estado relativa a que la acción de reparación directa contra el Estado derivada de acciones u omisiones de sus agentes en circunstancias relacionadas con delitos de lesa humanidad está sujeta al término de caducidad establecido en la ley; (ii) expresamente señaló que esta postura era concordante con el criterio interpretativo que puede extraerse de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra contra Chile; y (iii) ratificó la aplicación inmediata de esta regla jurisprudencial. Y estos precedentes establecidos por la Corte no han sido modificados hasta la fecha actual.

24.- En esta sentencia, la Corte conoció de un caso en el que se le imputaba a miembros del Ejército Nacional el asesinato del padre de la demandante en



hechos ocurridos el **22 de abril de 2006**. Declaró probada la caducidad de la acción porque la demanda se presentó el **20 de abril de 2016** y habían transcurrido más de dos años desde cuando las víctimas tuvieron conocimiento del hecho dañoso.

25.- En el proceso ordinario, aunque se advirtió la existencia de precedentes divergentes, se declaró la excepción de caducidad en los siguientes términos:

<<1.4. El 18 de noviembre de 2016, el Juzgado 35 Administrativo de Medellín declaró probada la excepción previa propuesta por la Nación y, en este sentido, desestimó la demanda presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, al considerar que el medio de control interpuesto había caducado de conformidad con lo dispuesto en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comoquiera que:

(i) Trascurrieron más de dos años entre el instante en que la actora tuvo conocimiento del hecho dañoso que fundamenta la solicitud de reparación (año 2006) y el momento en el que radicó el escrito introductorio pretendiendo la compensación patrimonial de dicho menoscabo (año 2016).

(ii) Ante la existencia de distintas posturas jurisprudenciales en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es causado por un delito de lesa humanidad, se acogía a la tesis expuesta por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el fallo T-490 de 2014, y por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Auto del 10 de febrero de 2016, según la cual las normas que se refieren a la imprescriptibilidad de la acción penal frente a algunas conductas constitutivas de graves violaciones a los derechos humanos, no pueden ser aplicadas por vía de analogía a las demandas contencioso administrativas, por tratarse de instituciones autónomas e independientes.

<<1.5. Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata apeló dicha decisión, argumentando que el juez de instancia debió acoger la interpretación jurisprudencial que hace extensible la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad al medio de control de reparación directa, puesto que es la hermenéutica que en mayor medida atiende a los mandatos constitucionales y a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano.

<<1.6. Mediante Auto del 28 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la decisión de primera instancia, reiterando los fundamentos del *a-quo*. Al respecto, cabe mencionar que dicha corporación resaltó la conformidad de la decisión impugnada con la jurisprudencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual consideró como el precedente más adecuado para resolver el litigio, en tanto que diferencia de forma rigurosa los conceptos de imprescriptibilidad penal y caducidad de la acción contencioso-administrativa>>¹⁰.

26.- La accionante alegó en la tutela que la caducidad no operaba porque se trataba de un delito de lesa humanidad y que la sentencia incurrió en

¹⁰ Sentencia SU-312 de 2020.



desconocimiento de precedente judicial, pues ignoró las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que establecían que las acciones sobre delitos de lesa humanidad no caducaban. La Corte Constitucional acogió la sentencia de unificación de la Sección Tercera del 29 de enero de 2020, unificó su propia jurisprudencia y aplicó la regla adoptada al caso concreto.

27.- En las consideraciones generales que fundamentan la unificación, la Corte señaló:

<<6.17. Así las cosas, **según el precedente contencioso administrativo en vigor, el medio de control de reparación directa está sujeto al término de caducidad legal, cuando el hecho generador del daño alegado en el mismo constituye un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra**, bajo el entendido de que el plazo de dos años para acudir al sistema judicial se computa desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer la participación, por acción u omisión, del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle la responsabilidad patrimonial respectiva (...)

6.25. Ante **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** en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991.

- Unificación de la jurisprudencia constitucional

6.26. Para empezar, este Tribunal observa que en la jurisprudencia contencioso administrativa, de conformidad con el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha señalado que el término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa sólo inicia a contabilizarse: (i) desde el momento en el cual los interesados tienen conocimiento de que el daño es imputable al Estado, y (ii) siempre que se encuentren materialmente en posibilidad de acudir al aparato judicial para interponer la demanda correspondiente .

6.27. En esta oportunidad, a fin de unificar la jurisprudencia, **esta Corporación estima que dicho entendimiento del término de caducidad del medio de control de reparación directa es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio.**

6.28. En efecto, esta Sala considera que el referido plazo es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, incluso sin haber transcurrido lustros o décadas desde el instante en el que ocurrió el delito de lesa humanidad, el crimen de guerra o el genocidio que causó el perjuicio. Lo anterior, comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos



vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva.

6.29. De igual forma, este Tribunal evidencia que la exigencia del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, **genocidio y crímenes de guerra permite, en la mayor medida de lo posible, la optimización de los intereses constitucionales en tensión en asuntos como el estudiado en la presente oportunidad. Específicamente, por una parte, protege la seguridad jurídica y, por otra, no implica una afectación grave al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a efectos de obtener la reparación patrimonial de los daños causados por las mismas.**(...)

6.43. Por último, este Tribunal considera que, además de las razones expuestas por el Consejo de Estado en el fallo de unificación, la aplicación del término legal de caducidad frente al medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es constitutivo de un delito de lesa humanidad resulta acorde con el criterio interpretativo que puede extraerse de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra contra Chile>>. (...)

6.45. En este sentido, esta Sala advierte que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está orientada a evitar que el desamparo de una víctima de un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra que no ha tenido la oportunidad jurídica de acudir a la justicia y lo hace mucho tiempo después de ocurrida la conducta, no derive en la frustración de la garantía de su derecho a la reparación. Empero, la finalidad que subyace a dicha decisión no es crear una previsión orientada a amparar la incuria o la negligencia del interesado en una indemnización o afectar sin justificación la seguridad jurídica, a través de la extensión de la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a ciertas conductas criminales a las demandas de reparación en contra del Estado (...)

6.48. En torno a este punto, conviene mencionar que la existencia de un límite temporal para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a efectos de obtener una indemnización por daños causados por agentes del Estado **atiende a la realidad del contexto colombiano, puesto que en el país existen más de ocho millones de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y de crímenes de guerra debido al conflicto armado interno , con lo cual para garantizar su reparación efectiva, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, no sólo se ha contemplado el medio de reparación directa, sino que el propio Constituyente estableció un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.** (...)¹¹

28.- Al resolver el caso concreto, la Corte aplicó de manera inmediata o retroactiva la regla de unificación jurisprudencial adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020 y acogida por esta corporación en este fallo. Y advirtió que aquí no se incurría en violación del precedente, precisamente porque antes de la unificación existían posiciones divergentes, punto en el cual la Corte señaló:

¹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-312 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero.



<<7.20. Sobre el particular, la Sala Plena considera que en esta oportunidad no se configuró el desconocimiento del precedente alegado en el amparo, puesto que para el 28 de febrero de 2018, momento en el que fue proferida la decisión cuestionada, no existía una posición jurisprudencial uniforme dentro del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, con lo cual la autoridad demandada, en ejercicio de su autonomía judicial, estaba facultada para acoger el criterio interpretativo que consideraba más apropiado para resolver el caso bajo su estudio.>>¹²

I. El término adicional para alegar establecido por la Corte para modular los efectos de la unificación en relación con la posibilidad de alegar barreras materiales para formular la demanda en tiempo

29.- Lo primero que reitera la sala en este punto es que la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sufrido ninguna modificación en relación con la aplicación inmediata de la regla jurisprudencial que establece que el término de caducidad de la acción de reparación directa aplica para la reclamación de daños causados por la acción o la omisión de agentes estatales relacionados con delitos de lesa humanidad. Por el contrario, la aplicación inmediata o retrospectiva de esta regla ha sido reiterada en todas las sentencias posteriores.

30.- Ahora bien, en relación con la aplicación de la regla relativa a tener en cuenta la existencia de <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>, la Corte Constitucional ha señalado que, para no afectar los derechos de las personas que no conocían dicha regla y no tuvieron la oportunidad de invocarla al momento de formular sus alegatos de conclusión, es necesario otorgar un término adicional para que lo hagan.

31.- En la **sentencia T-044 de 2022**¹³, la Corte Constitucional otorgó el amparo en relación con la aplicación retrospectiva de la regla jurisprudencial referente a la necesidad de tener en cuenta <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>. Se explicó en esta sentencia que el hecho de que el Consejo de Estado no hubiese establecido que la regla jurisprudencial adoptada en la sentencia del 29 de enero de 2020 solo se aplicaba hacia el futuro o no se hubiese adoptado como jurisprudencia anunciada, implicaba considerar que debía aplicarse de manera inmediata o retrospectiva. Y que esta postura era concordante con la posición adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-406, según la cual los cambios jurisprudenciales deben ser aplicados de manera inmediata. Sin embargo, se estableció que ello no significaba que, en casos específicos, en los que se estimara que la confianza legítima del justiciable se ha desconocido, la aplicación de la regla debiera modularse.

¹² Corte Constitucional, sentencia SU-312 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero.

¹³ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



32.- En esta sentencia se consideró que, al aplicar de manera inmediata o retrospectiva esta regla, el Consejo de Estado incurrió en un defecto procedimental absoluto por desconocimiento de los <<cambios sustanciales en las cargas probatorias y argumentativas>> que conllevaba dicha regla, lo que imponía otorgarles a los demandantes un término adicional para alegar en segunda instancia.

33.- Se consideró que, antes de la unificación, bastaba <<mostrar la ocurrencia de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra (y ahora) las reflexiones jurídicas de las partes deben estar orientadas a mostrar circunstancias que les imposibilitaron el ejercicio oportuno de la acción>>. En la sentencia se advirtió que de acuerdo con lo señalado en la sentencia de instancia, el tribunal no evidenció supuestos objetivos como <<secuestros, enfermedades o cualquier situación que haya impedido a los demandantes acudir a esta jurisdicción dentro del término legal>>. Sin embargo, consideró que ese argumento no <<enervaba>> sus conclusiones, pues haber dado traslado para alegar hubiera permitido a las partes poner de presente los supuestos que pudieran explicar la demora en la interposición de la acción:

<<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 (...)

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 ...>>¹⁴

34.- A partir de lo anterior, la Corte estimó que, en la medida en que los demandantes no habían tenido la oportunidad de formular alegatos que tuvieran en cuenta la modificación de la regla jurisprudencial adoptada el 29 de enero de 2020 en relación con la existencia de <<situaciones que hubiesen impedido

¹⁴ Sentencia T-044 de 2022, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



materialmente el ejercicio del derecho de acción>>, la sentencia del tribunal en la que se aplicó dicha regla incurrió en defecto procedimental absoluto.

35.- En este caso, la Corte señaló textualmente:

<<(…) supone(n) 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 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.

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”>>¹⁵.

36.- En la **sentencia SU-167 de 2023** se reiteró la tesis de la Corte en relación con la necesidad de otorgar un término adicional de alegatos en los casos en los cuales los demandantes no hubiesen podido expresar sus argumentos en relación con la existencia de <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>:

<<85. Igualmente, (vi) el defecto procedimental absoluto que se alega pudo tener un impacto decisivo en el sentido del fallo censurado. **Esto se debe a que, de haberse abierto nuevamente la etapa de alegatos de conclusión de**

¹⁵ Sentencia T-044 de 2022, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



segunda instancia, la accionante habría podido argumentar de qué manera su demanda cumplía las reglas de caducidad contenidas en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado. El supuesto yerro se materializó con la adopción de la sentencia atacada y, por tanto, no pudo ser alegado con anterioridad al interior del proceso, pues tan solo con el fallo se conoció que la autoridad judicial accionada aplicó las nuevas reglas de caducidad sin brindar a las partes la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación de las mismas al caso concreto y, en especial, para que la parte demandante expresara si se habían presentado barreras en el acceso a la administración de justicia conforme al nuevo parámetro jurisprudencial (...)

216. De esta manera, la supuesta infracción a los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, habría ocurrido en virtud de que la Subsección A de la Sección Tercera **no abrió nuevamente la fase de alegatos de conclusión, la cual se había desarrollado entre el 25 de febrero y el 10 de marzo de 2015.** Esto impidió que las partes tuvieran la oportunidad de actualizar y ajustar sus argumentos con base en la jurisprudencia unificada del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, referente a la caducidad en asuntos concernientes a daños derivados de crímenes de lesa humanidad. (...)

224. Pese a lo anterior, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado **aplicó el nuevo estándar jurisprudencial sobre caducidad del medio de control de reparación directa, sin readecuar el trámite para darle oportunidad a la parte demandante de exponer las razones jurídicas y probatorias que le permitirían cumplir con este requisito (supra, 141 a 148).** Si bien en el fallo cuestionado se indicó que los demandantes no presentaron ni acreditaron “algún supuesto objetivo que les haya impedido a los actores el acceso material a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, dicha carga no les era exigible en ese momento pues no se les había dado oportunidad de referirse a esa circunstancia en tanto la sentencia de unificación que introdujo ese estándar jurisprudencial se profirió con posterioridad a la presentación de los alegatos de conclusión de segunda instancia.

225. **De esta manera, como el mencionado estándar jurisprudencial no existía al momento de formular la demanda, de proponer el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado y de radicar los alegatos de conclusión, la parte accionante no tuvo posibilidad de señalar las barreras que obstaculizaron su acceso a la jurisdicción,** las cuales, como se explicó ampliamente al estudiar el anterior defecto constitucional, tan solo fueron superadas cuando la Fiscalía General de la Nación adoptó decisiones que cuestionaron la versión oficial de los hechos que había presentado el Ejército Nacional.

226. En conclusión, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto procedimental absoluto, pues no tomó las medidas necesarias para readecuar el procedimiento y, en virtud del cambio jurisprudencial, reabrir la fase de alegatos y permitir a las partes presentar nuevamente sus argumentos de conclusión para que se pronunciaran frente a la aplicación al caso concreto de los elementos normativos y probatorios introducidos por la Sentencia de unificación proferida el 29 de enero de 2020 por la Sección Tercera de esa Corporación. Lo anterior, supuso en la práctica una pretermisión material de la etapa de alegatos de conclusión>>¹⁶.

¹⁶ Sentencia SU-167-23.



37.- En la **sentencia SU-241 de 2024**, la Corte concedió el amparo frente a una decisión que declaró la caducidad en una acción de reparación directa sobre desplazamiento forzado y exilio, pues consideró que ella adoleció de defecto fáctico, defecto procedimental y desconocimiento del precedente:

37.1.- El defecto fáctico se configuró porque los jueces de instancia contaron la caducidad desde el momento en el que se reconoció el estatus de asilados a los actores. La Corte consideró que esto es no era viable porque ese hecho no permite acreditar que desde esa fecha la parte actora había logrado su **reasantamiento y estabilidad socioeconómica** que les permitiera interponer la acción de reparación directa, con lo cual se le otorga un alcance distinto a la regla adoptada en la sentencia del 29 de enero de 2020 por el Consejo de Estado y ratificada en la sentencia SU-312 del 13 de agosto del mismo año.

37.2.- El defecto procedimental absoluto se configuró porque no se permitió que la parte actora <<acreditara la imposibilidad material en la que se encontraba para acudir a la administración de justicia>>. En este punto se sostuvo que esa **no era una carga que estuvieran en el deber de acreditar al momento de presentar la demanda**, sino que surgió con posterioridad a la expedición de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Así las cosas, la autoridad judicial <<debió readecuar el trámite de acuerdo con el cambio jurisprudencial y reabrir la fase de alegatos para que los actores hubiesen tenido **la oportunidad de explicar por qué no habían acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con anterioridad**>>. Esto, porque los alegatos de conclusión de segunda instancia se presentaron antes de que se expidiera la sentencia de unificación.

38.- Con posterioridad, la Corte ha reconocido que no se debe dar traslado para alegar cuando las partes han podido pronunciarse sobre la sentencia de unificación. Sin embargo, en estos casos las sentencias se han dejado sin valor, al arribar a conclusiones probatorias distintas a las que se acogieron en las sentencias.

38.1.- En la **sentencia T-378 de 2024**¹⁷ la Corte Constitucional concedió una tutela contra providencias que habían declarado la caducidad de un caso de ejecución extrajudicial. Los jueces de instancia contaron la caducidad desde que uno de los familiares declaró ante la Fiscalía que se estaba en presencia de una ejecución judicial, pues, contrario a lo indicado por el Ejército, la víctima directa no era miembro del ELN. En concepto de la Corte, se incurrió en un defecto fáctico al valorar las pruebas porque de la declaración rendida no se evidenciaba que los demandantes <<podían materialmente inferir la participación de los miembros del Ejército Nacional>>. Señaló que los demandantes **<<no contaban con elementos de prueba que les permitieran confirmar su tesis y probarla**

¹⁷ M.P. Natalia Ángel Cabo.



dentro de un proceso de reparación directa>>. Y afirmó que la caducidad solo puede computarse desde la fecha en la que los demandantes tengan la **<<capacidad material>> de imputar la responsabilidad al Estado**. Esta tesis no es concordante con la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado, de acuerdo con la cual basta tener conocimiento de que agentes estatales pueden estar involucrados en los hechos para contabilizar a partir de allí el término de caducidad, y no cumple con el requisito de objetividad indispensable para determinar cuándo una demanda se presenta en tiempo.

38.2.- En la sentencia **SU-429 del 10 de octubre 2024**¹⁸ la Corte estudió dos acciones de grupo de desplazamiento forzado en las que se declaró la caducidad. En la primera, regida por el CCA y la Ley 472 de 1998, indicó que se desconoció la sentencia SU-254 de 2013, que estableció que **<<el término de caducidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa puede contarse a partir de la fecha en la que quedó ejecutoriada esa providencia, es decir, a partir del 22 de mayo de 2013>>**. En la segunda, regida por el CPACA, oficiosamente declaró un defecto fáctico porque, a diferencia de lo que habían indicado los jueces de instancia, **la fecha en que se realiza el Registro Único de Víctimas no puede ser tomada en cuenta para determinar la caducidad en un desplazamiento**.

38.3.- En la **SU-439 de 2024** la Corte estudió dos casos de ejecuciones extrajudiciales. En el primero, los jueces computaron la caducidad desde que uno de los familiares de la víctima declaró en la Fiscalía que el caso era una ejecución extrajudicial. La Corte declaró vulnerado el derecho al debido proceso, al acceso a la justicia y a la reparación integral porque la entrevista rendida ante la Fiscalía General de la Nación no era suficiente para iniciar el cómputo del término de caducidad del medio de control. **Así, no puede exigirse a las víctimas que presenten demandas <<basadas en simples sospechas o especulaciones, sin contar con elementos probatorios relevantes>>**. En el segundo, los jueces computaron la caducidad desde la muerte de la persona. La Corte Constitucional accedió a la tutela porque hubo un **<<defecto fáctico>>** por indebida valoración probatoria. En particular, porque el término de caducidad de la acción debe computarse así:

<< 98. Para comenzar, la autoridad judicial pasó por alto que se trataba de un caso en el que se pretendía la reparación derivada de un presunto delito de lesa humanidad, supuestamente cometido por agentes del Estado; en concreto, la presunta ejecución extrajudicial del señor Carlos Mario Durango Vallejo. Ante este panorama, estaba en la obligación de valorar la caducidad del medio de control de reparación directa en virtud de la subregla jurisprudencial según la cual el término de dos años debe contabilizarse a partir de dos presupuestos relevantes: (i) desde el momento en que se tuvo “conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado” y (ii) que la parte demandante “se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional”.

¹⁸ La sala destaca que solo se cuenta con el comunicado de prensa.



(...)

117. La protección de los derechos fundamentales en estos casos requiere, entonces, un enfoque con el que se priorice la verdad y la reparación, permitiendo que las presuntas víctimas puedan ejercer su derecho a la justicia, aun cuando el estándar probatorio comúnmente exigido en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no siempre sea posible cumplirlo. Por ello, la misma Sección Tercera del Consejo de Estado ha desarrollado criterios que imponen un análisis más comprensivo de las barreras de acceso a la justicia en los contextos de graves violaciones a los derechos humanos.

118. Pues bien, las autoridades judiciales deben ser conscientes de que las víctimas de ejecuciones extrajudiciales se han enfrentado históricamente a múltiples obstáculos para acceder a la verdad y, en consecuencia, a la justicia. Estos obstáculos no solo han incluido la ausencia de información veraz sobre los hechos, sino también un entorno de intimidación, impunidad y encubrimiento por parte de los presuntos victimarios, lo cual ha dificultado gravemente el acceso oportuno a los medios judiciales.

119. En ese sentido, en estos casos es necesario adoptar un enfoque contextual que atienda la asimetría de poder que naturalmente existe entre las víctimas y el Estado, que es señalado de haber cometido un daño antijurídico especialmente grave. Por ello, no es constitucionalmente razonable exigir a las víctimas un comportamiento estricto e inflexible en la formulación de las acciones judiciales, cuando el entorno mismo les ha impedido actuar de manera libre y acceder fácilmente a la información necesaria para acudir de manera efectiva al sistema judicial¹⁹.

38.4.- En la **sentencia T-001 de 2025** se analizó un caso en el que la parte presentó recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia que declaró la caducidad con base en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. La Corte Constitucional no declaró el defecto procedimental, pero concedió el amparo porque la parte demandante **alegó brevemente** la imposibilidad de acudir materialmente a la jurisdicción y consideró que el juez debía <<decretar las pruebas de oficio necesarias para dilucidar las circunstancias de inseguridad y temor de los demandantes, así estas hubieren sido brevemente mencionadas>>²⁰.

38.5.- Finalmente, en la sentencia T-004 de 2025, la Corte analizó la declaratoria de caducidad de una reparación directa presentada el 28 de marzo de 2014 por el desplazamiento forzado que habían sufrido los demandantes. La Corte indicó que los jueces de instancia desconocieron el precedente constitucional, pues no aplicaron la sentencia SU-254 de 2013, que <<autorizó que el cómputo de la caducidad se hiciera a partir de la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia en cuestión, es decir, a partir del 22 de mayo de 2013>>²¹.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-439 de 2024, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-001 de 2025, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-001 de 2025, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



39.- En relación con las modificaciones jurisprudenciales de los órganos de cierre, la Corte Constitucional ha establecido que la nueva regla debe inaplicarse excepcionalmente cuando se demuestre que limita los derechos de quienes no la conocían al momento de presentar la demanda. Ello fue explicado en la sentencia SU-406/16, en la que se indicó que la regla no podía aplicarse a los casos en los cuales la demanda se presentó con anterioridad a la nueva regla jurisprudencial, siempre y cuando estuviera acreditado que ello impidió su derecho de acceso a la administración de justicia. La Corte explicó entonces:

<<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...

Con base en todo lo expuesto, esta Corte concluye que, si bien la regla general indica que la jurisprudencia rige con efectos inmediatos y en este sentido vincula a los operadores judiciales que deben tenerla en cuenta en sus decisiones, la autoridad judicial tampoco puede pasar por alto que, **en ciertos escenarios concretos**, la actuación de los sujetos procesales pudo estar determinada por la jurisprudencia vigente para entonces, por lo que el fallador, al momento de proferir su decisión, debe establecer, a partir de un análisis fáctico, 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.**²²

40.- En las sentencias en las que ha considerado necesario otorgar un término adicional para alegar, se ha venido ampliando el concepto de situaciones nuevas que impidan materialmente el ejercicio del derecho de acción volviéndolo indeterminado y sujeto a condiciones subjetivas. La Corte parece entender que la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 introdujo un derecho nuevo (la ampliación de los términos de caducidad cuando existan barreras de acceso) y, por tal razón, debe otorgarse a los demandantes la oportunidad de alegarlo exponiendo los argumentos dirigidos a que tal derecho les sea reconocido.

41.- En relación con la regla según la cual <<(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>>²³, lo que se hace en la sentencia de unificación de la Sección Tercera

²² Sentencia SU406/16.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2020, expediente 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



del Consejo de Estado es establecer que se trata de situaciones objetivas que, si son observadas por el juez, determinan que la contabilización del término se realice desde cuando tal situación fue superada.

<<La Sección enfatiza en que se trata de supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita materialmente acudir a esta jurisdicción, pues lo referente a la imposibilidad de conocer la relación del Estado con el hecho dañoso no da lugar a la inaplicación de las reglas de caducidad, sino al cómputo a partir del momento en el que, dado el conocimiento de los hechos, surge el interés para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, como se explicó en el acápite precedente. En síntesis, el juez de lo contencioso administrativo debe, **excepcionalmente**, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando **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 sujeto²⁴.

42.- Esta regla, de acuerdo con la cual <<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>> corresponde a una interpretación analógica de la disposición legal que establece que el término de caducidad no puede contabilizarse contra quien no conoce la ocurrencia del hecho y que se explica en la imposibilidad de demandar en tales casos²⁵. Cuando esa imposibilidad se infiera de <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>, debe aplicarse por analogía la misma disposición. En ese caso, al unificar la jurisprudencia, la Sección Tercera solo interpretó una norma legal preexistente y por esa razón la aplicó de manera inmediata, sin establecer ninguna modulación para su aplicación en el tiempo.

43.- No obstante, a partir de lo expuesto en los precedentes anteriores y teniendo en cuenta las disposiciones legales aplicables, la sala entiende que la necesidad de otorgar un término adicional para alegar cuando deba aplicarse la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 se sujeta a los siguientes parámetros:

a.- En la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 se distinguen las siguientes reglas jurisprudenciales:

(i) La aplicación del término de caducidad a las reclamaciones por daños derivados de delitos de lesa humanidad. Esta regla es de aplicación inmediata y no requiere de ningún tipo de modulación en el tiempo.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020, expediente 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²⁵ La letra j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA dispone: <<i>(i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, **o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior** y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia>>.



(ii) La contabilización del término <<desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial>>. Esta regla tampoco requiere de modulación en el tiempo, pues en ella simplemente se reitera lo dispuesto en la ley en relación con la caducidad de las acciones de reparación directa: el término se cuenta desde la ocurrencia del hecho, salvo que el demandante pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

(iii) La contabilización del término desde cuando se hayan superado las situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción, teniendo en cuenta que se trata de <<supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita **materialmente acudir a esta jurisdicción**>>.

b.- La necesidad de otorgar un término adicional para alegar la aplicación de la tercera regla no es un parámetro general de modulación de los efectos de la sentencia del 29 de enero de 2020, ni fue adoptada como tal en las sentencias de la Corte en las que se ha exigido el cumplimiento de este requisito. La regla general de la aplicación retrospectiva sigue vigente y su modulación mediante la introducción de un término para alegar solo se aplica cuando, teniendo en cuenta el caso particular, pueda entenderse que se afectan los derechos o la confianza legítima del demandante. No debe aplicarse sistemáticamente a todos los casos, sino, se itera, solo en aquellos que -teniendo en cuenta sus circunstancias particulares- evidencien la necesidad de otorgar un término adicional para alegar. En cualquier caso, no debe aplicarse en los casos en los cuales se constate que el demandante tuvo la oportunidad de presentar argumentos jurídicos o probatorios luego de proferida la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

c.- Es razonable considerar que la aplicación de esta regla jurisprudencial en los casos subsiguientes no requiere del desarrollo de ninguna carga argumentativa particular por parte del demandante: tal como lo indica la regla, si el juez advierte la existencia de una situación excepcional, debe aplicarla, sin que para tal fin resulte necesario que el demandante la alegue. Si estuviera prohibido considerar oficiosamente esta circunstancia, tendría sentido la exigencia de una oportunidad adicional para alegar.

d.- El término legal de caducidad en las acciones de reparación directa sigue siendo de dos años desde la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño. La posibilidad de contabilizarlo desde el conocimiento está sujeta a que el demandante <<pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su



ocurrencia>>, y esa prueba debe aportarse con la demanda, pues en ese momento el demandante debe acreditar que su interposición ha sido oportuna²⁶.

e.- A partir de lo anterior, también es claro que la afirmación de las circunstancias que impidieron a los demandantes presentar la demanda dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del hecho, debe estar plasmada en la demanda. Quien presenta una demanda luego de vencido el término para ello tiene la carga de señalar las razones por las cuales esto ocurre. La actualización de los argumentos conforme a la sentencia del 29 de enero de 2020 en relación con la existencia de <<situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción>>, para lo cual se debe otorgar el término adicional para alegar, no implica establecer la posibilidad de introducir nuevos hechos ni pedir nuevas pruebas, como expresamente lo señala la Corte.

J. La caducidad en el caso concreto

44.- En el caso que ocupa nuestro estudio, el otorgamiento del término adicional para alegar no es procedente porque la reforma de la demanda se presentó luego de las sentencias de unificación del Consejo de Estado (29 de enero de 2020) y de la Corte Constitucional (SU-312 del 13 de agosto de 2020). Adicionalmente, en la demanda no se afirmó que no pudo presentarse dentro del término legal de dos años debido a la imposibilidad de conocer que los daños causados por el desplazamiento eran imputables por omisión a los agentes estatales. Esta afirmación, hecha en la apelación, adicionalmente no es verosímil: no estamos en un caso de falso positivo o de desaparición, en los cuales es posible que los demandantes no hayan conocido inmediatamente la vinculación de agentes estatales con los hechos.

45.- Al estudiar el caso concreto, la sala concluye que la acción se ejerció luego de vencido el término de caducidad del medio de control de reparación directa porque:

45.1.- En la demanda se reclama la reparación del daño causado por el desplazamiento forzado de las víctimas directas y el despojo de sus tierras ocurrido el 20 de marzo de 1995 <<sin que las autoridades constitucional y legalmente constituidas para salvaguardar la vida, honra e integridad de los asociados hiciera (sic) algo para controlar o evitar una serie de violaciones a los derechos humanos que se venían presentando en la región>>. No se demostró que el suceso y el conocimiento de su atribución a la supuesta omisión de las demandadas haya ocurrido en momentos distintos.

²⁶ En sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de noviembre de 2018, se lee: <<La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar>>.



45.2.- Según los demandantes, el desplazamiento ocurrió el **20 de marzo de 1995**²⁷. Por lo tanto, el término de caducidad empezó a correr a partir del día siguiente de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013, es decir, desde el 23 de mayo de 2013, y feneció **el 23 de mayo de 2015**.

45.3.- La solicitud de conciliación radicada por los demandantes el **15 de marzo de 2017** no suspendió la caducidad porque este fenómeno ya había operado. La demanda se presentó el 19 de diciembre de 2019, esto es, casi 25 años después de ocurridos los hechos.

45.4.- En el *sub judice* no se probó que la parte actora se encontrara en imposibilidad material de acudir oportunamente a la administración de justicia. Con la demanda se aportaron documentos que acreditan diversas actuaciones adelantadas por las víctimas directas en noviembre de 2011 y noviembre de 2018 ante la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con ocasión de los mismos hechos por los cuales presentaron esta demanda de reparación directa²⁸.

45.5.- La sala advierte que no es necesario readecuar el trámite del proceso de acuerdo con lo previsto en la sentencia SU-167 de 2023 proferida por la Corte Constitucional. Como se señaló previamente, la reforma de la demanda fue presentada con posterioridad a la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, la cual, inclusive, es citada por los demandantes. Por lo tanto, en aplicación de la regla jurisprudencial señalada en esa providencia, la parte actora pudo alegar, desde la misma reforma de la demanda, la existencia de alguna barrera de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, no lo hizo.

K. Personería y costas

46.- Se reconocerá personería jurídica a la abogada Leissy Johana Sánchez Moncada, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.037.582.197 y tarjeta profesional número 220.744 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en este proceso en nombre de la Nación - Ministerio de Defensa.

47.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, los apelantes deben ser condenados al pago de costas y agencias en derecho porque el recurso de apelación no prosperó. Estas serán tasadas y liquidadas de forma concentrada por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 365 y 366 del CGP.

²⁷ En algunos apartes de la demanda y de la sentencia proferida por el tribunal se dice que el desplazamiento forzado ocurrió el 20 de marzo de 1995 y en otros que el 20 de mayo de 1995.

²⁸ Fls. 148 y ss CD anexos de la demanda.



III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia dictada el 11 de junio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, que declaró probada la excepción de caducidad.

SEGUNDO: CONDÉNASE a los demandantes en costas y agencias en derecho en segunda instancia, las cuales se fijarán y liquidarán de forma concentrada por el tribunal de primera instancia, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: RECONÓCESE personería a la abogada Leissy Johana Sánchez Moncada, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.037.582.197 y tarjeta profesional número 220.744 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en este proceso en nombre de la Nación - Ministerio de Defensa.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente
Salva voto

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado