

Sentencia SU216/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Confirma improcedencia por cuanto no se configuró el defecto sustantivo por aplicación exegetica en relación con el término de caducidad

(...) la providencia cuestionada se limitó a aplicar el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el cual “[l]a de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”. Asimismo, esta decisión se fundamentó en lo dispuesto en lo regulado en la Ley 640 de 2001, sobre el plazo máximo de suspensión por solicitud de conciliación extrajudicial.

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no hay desconocimiento del precedente ni se incurrió en defecto fáctico en proceso de reparación directa

(...) no es posible estructurar una anomalía en una providencia por la no valoración de elementos de pruebas que, de manera expresa, fueron excluidos, previo a la determinación de fondo, en una providencia de 2013. De declararse procedente, se permitiría la reapertura de esta discusión y ello implicaría invalidar los cauces ordinarios del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa.

RELEVANCIA CONSTITUCIONAL-Finalidad/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Estructuración

(...), el hecho de que una providencia incurra en violación directa de la Constitución es un defecto autónomo y específico, que determina la procedencia de la acción de tutela. Puede darse, entre otros, cuando (i) se ignora por completo principios o reglas constitucionales; (ii) se le da un alcance insuficiente a determinada disposición de la Constitución; o (iii) se omite aplicar la excepción de inconstitucionalidad, en aquellos eventos en los cuales ello sea procedente.

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Configuración

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE

REPARACIÓN DIRECTA-Inexistencia del defecto sustantivo en relación con el cómputo del término de caducidad

Referencia: Expediente T-8.363.539

Acción de tutela instaurada por Raissa Morella Carrillo Villamizar y Jesús M. Carrillo B como apoderados del señor Luis Alejandro Zapata Casas y otros en contra del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A".

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, el 11 de marzo de 2021, que, a su vez, fue confirmada mediante sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 24 de junio de 2021. En dichas providencias se negó el amparo solicitado contra la sentencia proferida, en segunda instancia, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro de un proceso de reparación directa iniciado por el apoderado del señor Luis Alejandro Zapata Casas, en el que se declaró la caducidad de esta acción.

Mediante auto del 15 de octubre de 2021, la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional escogió para su revisión el expediente T-8.363.539, cuyo reparto inicialmente le correspondió a la Sala Segunda de Revisión, presidida por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar. En sesión del 9 de marzo de 2022, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de este trámite.

Sin embargo, en sesión de Sala Plena del 16 de junio de 2022, la ponencia presentada por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar no obtuvo la mayoría de los votos requeridos para su aprobación, razón por la cual el expediente fue rotado al Magistrado Alejandro Linares Cantillo, para la sustanciación de la presente sentencia. Por ello, algunos apartes del capítulo de antecedentes son, en términos generales, un aporte de la ponencia inicial, sin perjuicio de algunas actuaciones complementarias que, en esta ocasión, se incluyeron y que no habían sido incorporadas en la versión original, tal como lo es el auto del Consejo Ponente mediante el cual el 2 de agosto de 2013, negó la incorporación de algunas de las pruebas aportadas en la apelación del proceso contencioso, al considerar que no se cumplió con la calidad de pruebas sobrevinientes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 214 Código Contencioso Administrativo -el cual, para dicho momento, se encontraba vigente-.

I. I. ANTECEDENTES

A. A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. 1. Raissa Morella Carrillo Villamizar y Jesús María Carrillo Ballesteros presentaron -como apoderados de Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y de sus menores hijos AZS y VZS- acción de tutela contra la providencia que declaró, en segunda instancia, la caducidad de la acción de reparación directa por considerar que se habían desconocido sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa. Así, como defectos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias se indica que existió: (i) un desconocimiento del precedente sobre la contabilización del término de caducidad; (ii) un defecto sustantivo por aplicación exegética del término de caducidad y su indebida inaplicación; (iii) un defecto procedimental absoluto porque el juez actuó al margen del procedimiento establecido; y finalmente, (iv) la convergencia de una violación directa a la Constitución.

2. Para mayor claridad sobre los antecedentes fácticos y jurídicos del asunto, a continuación, se hace referencia: (i) a la situación fáctica que dio origen a la reclamación contra el Estado; (ii) la solicitud de conciliación extrajudicial; (iii) el proceso de reparación directa y, finalmente, (iv) el escrito de tutela.

B. HECHOS RELEVANTES

Contexto que dio origen al proceso de reparación directa de acuerdo con lo explicado en los fundamentos de la demanda

3. El 27 de marzo de 2007, el Teniente de Navío Luis Alejandro Zapata Casas comandó el plan de vuelo correspondiente al recorrido entre El Encanto (Amazonas) y Puerto Leguísimo (Putumayo), que tuvo lugar en la aeronave Cessna TU-206G, con matrícula ARC-412, asignada al Grupo Aeronaval de Apoyo y Transporte Fluvial con sede en Bogotá.

4. Durante el descenso a tierra, se produjo una explosión al interior de la cabina de dicha aeronave, lo cual ocasionó el desprendimiento de la puerta lateral izquierda y, al mismo tiempo, la inconsciencia del piloto, lo que obligó al técnico acompañante a asumir los controles del vuelo y realizar un aterrizaje de emergencia. Con ocasión de esta explosión, falleció una persona y, entre los heridos que tripulaban la nave, se encontró al Teniente de Navío Luis Alejandro Zapata Casas.

5. El Teniente de Navío Luis Alejandro Zapata Casas, inicialmente, fue atendido en el Hospital de Puerto Leguísimo y después fue trasladado al Hospital Militar de Bogotá. Con ocasión del impacto perdió el conocimiento y permaneció hospitalizado, como también, “sufrió un politraumatismo severo con graves consecuencias y secuelas irreversibles a su condición física y psíquica, que se han desarrollado con posterioridad al accidente por la naturaleza evolutiva y crónica de las afecciones en salud. Por ello, para noviembre de 2008, aún los médicos tratantes dieron un concepto reservado pero no definitivo sobre la salud del teniente”.

Trámite de conciliación extrajudicial

6. El 25 de marzo de 2009, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial. No obstante, sólo hasta el 19 de agosto de 2009, ante la Procuraduría 36 Judicial II Administrativa de Pasto (Nariño), se celebró audiencia de conciliación prejudicial No. 1740-09, con motivo de la reclamación formulada para el resarcimiento de los perjuicios materiales y morales, causados como resultado del accidente aéreo acaecido el 27 de marzo de 2007. En dicha oportunidad, se consideró que la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional de Colombia son

responsables, de forma solidaria, por los daños ocasionados. Esta solicitud se formuló -entre otros- por la apoderada judicial de Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y sus hijos. La Procuraduría, luego de (i) identificar los sujetos procesales citados; (ii) realizar una relación sobre las pretensiones del asunto; y (iii) presentar las pruebas allegadas al expediente, preguntó a la apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional, si le asistía ánimo conciliatorio y, en tal virtud, si presentaba alguna fórmula de arreglo o, en caso negativo, cuál es la razón para no conciliar.

7. Ante esos interrogantes, la Procuradora señaló que “de conformidad con las instrucciones impartidas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del mismo Ministerio, me permito manifestar que a la institución que represento no le asiste ánimo conciliatorio en razón a que a la solicitud de conciliación no se allegaron poderes, ni registros civiles de nacimiento de los convocantes, ni prueba de los hechos, fundamento de la solicitud, es decir, que no se acreditó el presupuesto fáctico de la petición ni la legitimación en la causa por activa de los convocantes, o la representación de quien actúa como apoderado (...)”. Posteriormente, la Procuradora Judicial indagó a la apoderada -sustituida temporalmente- de los peticionarios de la audiencia si, frente a la posición expuesta por la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional de Colombia, era su deseo hacer alguna manifestación o dejar alguna constancia, ante lo cual en nombre de sus poderdantes solicitó “que se diera por concluida la conciliación y por cumplido el requisito de procedibilidad”.

8. En el anterior contexto, se expidió la constancia, el 19 de agosto de 2019, en donde se indicó que se le reconocía personería jurídica al apoderado Jesús María Carrillo Ballesteros, en favor de Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás, sus hijos, así como de 8 personas más. Sin embargo, se indicó que ello no cobijaba la situación de otras 12 personas, respecto de quienes no se había presentado poder para adelantar el trámite conciliatorio. A continuación, se explicó que las pretensiones de la solicitud eran las siguientes: “La Nación- Ministerio de Defensa- Armada Nacional son patrimonialmente responsables, en forma solidaria, y con ocasión del accidente aéreo ocurrido el 27 de marzo de 2007, donde resultó herido el Teniente de Navío Luis Alejandro Zapata Casas, al mando de

nave ARC 412, en cumplimiento de sus funciones; deben reconocer y pagar los perjuicios morales, psicológicos y aflicción moral y por el dolor físico sufrido por los solicitantes”. Se explicó que la audiencia de conciliación se realizó, el 19 de agosto de 2009, sin que se hubiera podido conciliar. En consecuencia, se explicó que “conforme el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, se da por cumplido el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo” y que, en los términos de la Ley 640 de 2001, se devolvieron a la parte los documentos aportados.

El proceso de reparación directa

9. El 5 de agosto de 2009, el apoderado del señor Luis Alejandro Zapata Casas acudió a un proceso de reparación directa contra el Ministerio de Defensa y la Armada Nacional, al considerar que el Estado era responsable por los daños causados, como consecuencia de los perjuicios a él generados y a distintos familiares. Esta demanda se fundó en los hechos originados en una explosión de una granada, activada en el vuelo, en tanto se consideró que todos sus apoderados fueron damnificados por “el accidente aéreo ocurrido el 27 de marzo de 2007, donde resultó víctima Luis Alejandro Zapata Casas (...)”. En consecuencia, se indicó que se trataba de una falla probada del servicio, por cuanto el hecho generador es imputable a un agente del Estado que, de manera imprudente, manipuló el artefacto explosivo. Así, se solicitó que se condene por los perjuicios morales y patrimoniales, causados como resultado del daño antijurídico, derivado de las lesiones sufridas por el señor Luis Alejandro Zapata Casas, esto es politraumatismo severo con graves consecuencias y secuelas irreversibles de su condición física, que calificó de gravísimas afectaciones que transformaron su vida militar y lo redujeron a un sedentarismo obligado. No obstante, en un capítulo que se titula como “manifestación expresa” se indica que, desde el momento del accidente, ha recibido la atención médica requerida (físico, psicológico y psiquiátrico), por lo que se aclara que lo pretendido es “sólo la indemnización plena que tiene todo usuario de la administración pública, por los daños ocasionados por una falla de la administración causada por un agente suyo, o disfunción del servicio no imputable a la víctima”.

10. Sentencia de primera instancia. La demanda de reparación directa fue resuelta, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "B", el cual, mediante providencia, proferida el 1 de noviembre de 2012, negó las pretensiones tras declarar que había ocurrido la caducidad de dicho mecanismo de control judicial. Como sustento, explicó que "el presunto daño acaeció el 27 de marzo de 2007, mientras que la demanda fue presentada el 5 de agosto de 2009", esto es "cuando ampliamente se encontraba superado el término de dos años para presentar la acción". En efecto, adujo que, el 25 de marzo de 2009, es decir cuando faltaban tres días para que operara el fenómeno de caducidad de la acción, los demandantes presentaron ante la Procuraduría Judiciales para Asuntos Administrativos del Tribunal Administrativo de Nariño conciliación extrajudicial, a fin de cumplir con el requisito de procedibilidad. Por lo anterior, los términos de caducidad quedaron suspendidos conforme a lo expuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, pero llegado el 25 de junio de 2009 y, transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud de conciliación, "se reanudaron los términos de caducidad que vencieron el 30 de junio de 2009".

11. Como fundamento de lo propuesto, explicó esta providencia que el numeral 8° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo indicaba que la acción caducaba al vencimiento del plazo de dos años, contados a partir del día siguiente del hecho, omisión u operación administrativa, pero se ha aceptado que, en los casos en los que el conocimiento de los hechos fue posterior al momento en que se generó el daño, el plazo debería contarse desde ese momento. Sin embargo, en los asuntos en los cuales ocurren lesiones durante la prestación del servicio militar, el cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa se toma desde el momento en que se causa la lesión y se tiene conocimiento de ella y no cuando se realiza la Junta Médico Militar, según así lo previó la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 14 de abril de 2010, expediente No. 19.154. Por ende, en el caso estudiado, se explicó que los demandantes "fueron claros en establecer que el daño a indemnizar se produjo con ocasión del accidente aéreo acaecido el día 27 de marzo de 2007, fecha en la que inmediatamente se le causaron las lesiones físicas al Teniente de Navío Zapatas Casas". En consecuencia, se citaron las expresiones de la demanda en donde se indicó que el daño causado era consecuencia directa de la fecha del accidente y que, de allí, se generaba el perjuicio reclamado.

12. Recurso de apelación. Contra la anterior determinación, el apoderado de la parte demandante formuló recurso de apelación, el 31 de enero de 2013, explicando que su interposición se justificaba, sin perjuicio de la ampliación del recurso que efectuaría con fundamento en lo dispuesto en el artículo 247 del C.C.A. En tal sentido, precisó que, si bien la caducidad es una institución de orden público, para analizar dicho término se debían estudiar las circunstancias concretas del caso y atender criterios de proporcionalidad, con el fin de no afectar el derecho fundamental de acceder a la justicia. En consecuencia, cuestionó en este recurso que no se tuviera en cuenta, por la providencia de primera instancia, la naturaleza del daño causado y la diferencia existente entre el momento del accidente y cuando se causó el daño, pues, según se indicó, se desconocieron las posteriores secuelas y el consecuente retiro del demandante de la Fuerza Pública.

13. Tampoco, se valoró el estado crítico de la víctima después del accidente que generó el daño y que, algunas de las pruebas que requería, estaban en poder de la demandada. Además, se adujo que no se tuvo en cuenta que el Ministerio demandado abrió una investigación fiscal dentro de la cual se definiría la participación de la víctima, “lo cual hacía confusa transitoriamente su condición como demandante”. En consecuencia, se anexaron a este recurso ciertas pruebas -entre las cuales- se encontraba (i) la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral; y (ii) la exoneración del proceso de responsabilidad administrativa en su favor. Al respecto, adujo que el término de caducidad se debía computar desde el momento en el que la Junta Médica fijó el “conocimiento de las secuelas permanentes”, esto es el 8 de mayo de 2009; y, de otra parte, desde la fecha de notificación del retiro de su carrera militar. Asimismo, indicó que “en estricto sentido, no se discute la suspensión del término en virtud de la conciliación como requisito de prejudicialidad, lo cual resulta apenas accidental frente a la tozudez de los hechos y las circunstancias que rodean el caso presente y que tiene que ver con el inicio del cómputo del término para la aplicación de la caducidad”. Así, para finalizar el asunto, adujo que la sentencia apelada desconoció que los factores de daños sobrevinientes y la investigación fiscal son hitos que no se pueden desconocer para fallar de fondo el proceso. Así, a este recurso se anexaron los siguientes elementos:

i. (i) Certificación 0503 de la Dirección de Reclutamiento y Control del 6 de julio de 2010, que fue remitida a la Secretaría del Tribunal de Cundinamarca, relativa a la invalidez que fue reconocida por Resolución Ministerial 3132 de 2009, que produjo la novedad del retiro el 28 de julio de 2009.

ii. (ii) Notificación al Teniente Luis Alejandro Zapata Casas, del 08 de mayo de 2009, sobre las conclusiones del Acta de la Junta Médico Laboral No. 090 del 24 de abril de 2009, donde se le advierte que a partir de esa fecha tiene 4 meses para reclamar las cuestiones laborales por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

iii. (iii) Resolución 3132 del 28 de julio de 2009, relativa al retiro del servicio por una pérdida de capacidad laboral del 97,73%.

iv. (iv) Notificación y fallo del 28 de octubre de 2009, originado en la Procuraduría 36 Judicial II Administrativa de Pasto (Nariño), en donde se exonera de responsabilidad administrativa al Teniente Luis Alejandro Zapata Casas.

14. Auto del Consejero Ponente. Después de admitirse el recurso de apelación y previo a resolverlo, el 2 de agosto de 2013, afirmó que se constataba que “el recurrente allegó varias piezas documentales respecto de las cuales solicitó se tuvieran como prueba al momento de resolver el recurso de alzada”. No obstante, consideró que algunas de tales no se ajustaban a ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, sobre las pruebas en segunda instancia, por cuanto “dichos documentos pudieron alegarse con anterioridad a la clausura del período probatorio, pues se observa que tienen fecha de expedición anterior al 3 de agosto de 2009”. En consecuencia, se dispuso no tener como pruebas -entre otras- la notificación al Teniente Luis Alejandro Zapata Casas de las conclusiones del Acta Médico Laboral y la resolución No. 3132 del 28 de julio de 2009, en la que el Ministerio de Defensa Nacional lo retiró del servicio. Sin embargo, se tuvo en consideración, por ser posteriores al período probatorio, entre otras, el fallo del 28 de octubre de 2009, proferido por la Armada Nacional al interior de la investigación administrativa de la referencia. No obstante que contra el anterior auto se interpuso recurso de súplica, el 13 de

noviembre de 2013, fue confirmado.

15. Segunda instancia. El conocimiento del asunto en segunda instancia le correspondió al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, autoridad judicial que, mediante sentencia del 27 de agosto de 2020, confirmó la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esta sentencia partió de los hechos demostrados, entre los cuales se encontraba que el Teniente Luis Alejandro se accidentó el 27 de marzo de 2007 y que, como consecuencia, sufrió una serie de lesiones con secuelas irreversibles. A continuación, explicó que la caducidad se consagra por el ejercicio tardío del derecho de acción, por la desatención de los términos estipulados en el ordenamiento jurídico para la presentación de la demanda. En tal sentido, esta figura no admite suspensión salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001. Esta figura tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. Así, para el caso estudiado, se concluyó que el análisis de la caducidad se debía realizar conforme a lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 136 del C.C.A, de acuerdo con el cual la reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u ocupación administrativa.

17. El artículo 136.8 no establecía que el cómputo de la caducidad empezara a correr en el momento que cesa el daño o se producen sus manifestaciones finales, sino que determinaba que empezaba a correr el día siguiente al hecho que le sirve de fundamento a la pretensión. Situación contraria a la explicada, “es que la parte demandante solo haya tenido conocimiento del daño tiempo después de la ocurrencia del hecho, omisión u operación, pues en tales eventos, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228 C.P.), el cómputo del plazo debe iniciar a partir de la fecha en la que la persona tuvo conocimiento del daño”.

18. El plazo de la caducidad ha sido establecido, de manera invariable, por el legislador y ha sido considerado razonable y proporcional por la Corte Constitucional, a la luz de las normas superiores, por cuanto brinda seguridad jurídica a los administrados y pone límites claros para el acceso a la administración de justicia. Se trata de una carga procesal para que los ciudadanos actúen con diligencia en la reclamación efectiva de sus derechos, lo cual no es modificable por las partes. Para efectos de determinar el momento a partir del cual empieza a correr los términos, en los casos de lesiones personales, la jurisprudencia ha diferenciado los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos en su seguridad psicofísica, de aquellos cuyas consecuencias se advierten con posterioridad. Ese criterio fue acogido por el literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir es el momento en el cual “el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño si fue en fecha posterior y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de ocurrencia”.

19. A su vez, se reiteró 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 causación. En consecuencia, se concluyó que, con la justificación de materializar un enfoque diferencial, no se puede desatender normas de orden público que sustentan el derecho fundamental al debido proceso o, de lo contrario, el análisis de la caducidad debería analizarse caso a caso afectando, de paso, la seguridad jurídica. En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta Calificadora de Invalidez, no puede constituirse como parámetro para contar la caducidad pues ello no comporta un diagnóstico de una enfermedad y solamente se dirige a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas. En consecuencia, al determinar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y constatar su origen, establece la magnitud de una lesión, pero no el conocimiento del daño o, sino, el cómputo de la caducidad dependería del momento en el que la víctima efectúa este trámite.

20. Además, esta calificación no es requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de

reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, para lo cual podrá pedir las correspondientes pruebas. Asimismo, si el juzgador encuentra probado el daño, pero no su magnitud “bien puede imponer condena en abstracto para que, en un incidente posterior, se determine el grado de afectación; por lo tanto no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por la junta médica”. Además, en este caso, la demanda señaló que el hecho dañoso fue “el accidente aéreo ocurrido el 27 de marzo de 2007” e, incluso, de allí se puede extraer que los demandantes tuvieron conocimiento del daño en la fecha en la que se produjo el accidente. En consecuencia, se concluyó lo siguiente:

“De la lectura de la causa petendi, la Sala identifica con precisión que el daño alegado se hizo consistir en las consecuencias negativas inmediatas del accidente, ocurrido el 27 de marzo de 2007, por la explosión de una granada de mano dentro de la aeronave.

Para la Sala, la demanda fue presentada fuera del término legal, dado que, desde la ocurrencia del accidente, los demandantes tuvieron conocimiento de las lesiones sufridas por el teniente Luis Alejandro Zapata Casas”.

21. En tal sentido, se afirmó en el recurso de apelación que el demandante sólo tuvo conocimiento del daño consistente en su invalidez, con posterioridad, y que fue sólo con la notificación del acto correspondiente que se enteró. Sin embargo, estos hechos no pueden tenerse en cuenta para presentar oportunamente la demanda porque no son la causa del daño cuya reclamación se efectúa, pues lo pretendido es la reparación por las lesiones sufridas, el 27 de marzo de 2007. Por lo cual, tampoco es posible considerar que el agravamiento del estado de salud o su mejoría incida en el término que tenían los demandantes para reclamar la reparación de perjuicios.

22. Por consiguiente, el Consejo de Estado concluyó que en el asunto objeto de examen, el

término de caducidad inició el 28 de marzo de 2007, lo que conlleva, en principio, a que la acción de reparación directa caducara el 28 de marzo de 2009. Sin embargo, como el 25 de marzo de 2009, “faltando tres días para que operara el fenómeno de caducidad, los demandantes solicitaron ante la Procuraduría 36 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Nariño la conciliación extrajudicial, y transcurrido[s] 3 meses desde la presentación de la solicitud, sin que se hubiera adelantado la conciliación, se reanudaron los términos para presentar la demanda, los cuales vencían el 29 de junio de 2009. Por consiguiente, la demanda presentada el 5 de agosto de 2009 deviene claramente extemporánea, por las razones expuestas”.

La acción de tutela

23. El 4 de febrero de 2021, Raissa Morella Carrillo Villamizar y Jesús María Carrillo Ballesteros -como apoderados de Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y de sus menores hijos AZS y VZS- presentaron acción de tutela contra la providencia que declaró, en segunda instancia, la prescripción de la acción de caducidad por considerar que se habían desconocido sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa. En términos generales, se explicó que el amparo se fundaba en que la decisión judicial “desconoció los preceptos medulares de la responsabilidad del Estado y los principios que la rigen y aplicó normas procesales y sustantivas dándoles un alcance que no corresponde al supuesto fáctico de la demanda”.

24. Así, después de referirse -en extenso- al marco jurídico de la responsabilidad del Estado, aludió a la caducidad de la acción de reparación directa, con fundamento en la norma que se encontraba vigente en el 2009, esto es el artículo 136, numeral 8, del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, sobre este tema explicó que para analizar la caducidad se deben estudiar dos elementos. El primero, es (i) “la cognoscibilidad para incoar la acción de reparación”: conocimiento, de la existencia, de la naturaleza y certeza del daño y su magnitud. En consecuencia, se indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado, en

aplicación del principio *in dubio pro damnato*, ha señalado que el término de caducidad debe contarse no sólo a partir del momento en que ocurre el daño o del hecho dañoso, sino desde cuando el afectado lo conoce o se manifiesta (criterio de cognoscibilidad), en razón a que no siempre la consolidación del perjuicio coincide con su ocurrencia, caso en el cual, se morigera la regla de caducidad, por lo cual este tema debe analizarse caso a caso. Asimismo, afirman que esto, generalmente ocurre con el daño en la salud. El segundo, (ii) supone considerar que “cuando se reclaman los daños en la salud, el cómputo de caducidad se cuenta desde el dictamen de la pérdida de capacidad laboral” y que, según la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, en tratándose de reclamaciones de daños en la salud, el cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa debe realizarse desde el dictamen con el cual se determina la pérdida de capacidad laboral (sentencias T-334 de 2018 y T-301 de 2019). Igualmente, señalaron que, según lo señalado por la Corte en la sentencia SU-282 de 2019, se incurre en un defecto sustantivo cuando se aplica de manera exegética la regla de caducidad, al margen de un enfoque constitucional.

25. En este contexto, se refieren al proceso de reparación directa, con el fin de afirmar que, no obstante que, el 27 de marzo de 2007, se produjo la caída de la aeronave, al mando del teniente de navío Luis Alejandro Zapata Casas, “solo hasta 19 de agosto de 2008 hubo certeza sobre la causa del accidente, mediante el dictamen pericial que se trató de la explosión de una granada de mano tipo IM M26HE, fabricada por Indumil, manipulada en forma imprudente, irresponsable y premeditada por el Teniente Fabián Hernández Toca, como fue allegado con la demanda”. En similar sentido, indicaron que “hasta el 8 de mayo de 2009 el teniente Zapata tuvo conocimiento del concepto médico definitivo sobre el grave deterioro del estado de salud, cuando le notificaron el dictamen de la Junta Médico Militar sobre la pérdida de capacidad laboral por el 98% – practicado el 24 de abril de 2009”.

26. En consecuencia, se indica que la demanda se formuló, en agosto de 2009, pero por dos reparaciones diferentes: (i) una en favor del Teniente Zapata, la cónyuge y sus hijos por los daños derivados del retiro del servicio y los inmateriales que se desprenden del daño en salud, las aflicciones psicológicas, moral y el dolor sufrido, así como el daño en la vida en

relación cuando se tuvo certeza del daño irreversible. En consecuencia, se consideró que sólo hubo certeza del daño con el retiro del servicio (28 de julio de 2009) y de la salud (el 8 de mayo de 2009). Por su parte, (ii) la familia extensa reclamó una indemnización por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, frente al accidente y la afectación de salud de su ser querido y miembro de familia. De allí que concluyan que la acción de reparación directa se interpuso en término:

“Como se explicó el teniente Zapata y su núcleo familiar tuvieron conocimiento cierto del daño acaecido por el retiro del servicio cuando fue notificado de esta decisión, a saber el 28 de julio de 2009, fecha en la cual el Ministerio de Defensa retiró al teniente del servicio activo, mediante la Resolución 3132 de 2009 (anexo 29 de la demanda).

La demanda de reparación se interpuso en un tiempo menor de los 2 años concedidos por ley para accionar, contados desde el momento en el que se tiene conocimiento cierto del daño. Nótese que la demanda fue presentada en el mismo año en curso en que se tuvo pleno conocimiento de los daños (...).”.

27. Con fundamento en lo expuesto, cuestionaron la providencia de primera instancia que declaró la caducidad, por considerar que la expresión de la demanda, referida a que lo solicitado se daba “como consecuencia directa” del accidente, no podía interpretarse como el hecho de haber tenido conocimiento de los hechos que fundaron sus pretensiones. Por el contrario, se advierte que “el accidente no es la causa única”. En consecuencia, contrvirtieron la anterior providencia, por considerar que “solo con la notificación del acta médica mediante la cual la Junta calificó de invalidez permanente las secuelas de las lesiones se tuvo conocimiento tanto de la naturaleza del daño, como de su magnitud. En el mismo sentido sostuvo la apelación que solo con la notificación del decreto de retiro 3132 del 28 de julio de 2009 mediante el cual fue separado de la carrera militar, tuvo el demandante

conocimiento cierto de este hecho a partir del cual se siguen causando daños originados en el accidente que da lugar al inicio de esta acción, como causa remota”.

28. De allí que, en conclusión, los accionantes consideran que la sentencia cuestionada lesionó los derechos fundamentales anteriormente descritos, por cuanto no se encontraron probadas las condiciones para aplicar la caducidad, lo cual impide “el desarrollo normal del proceso para establecer la responsabilidad patrimonial administrativa y en él ejercer la defensa de los intereses económicos de todos y cada uno de los demandantes en su condición particular”. Sin embargo, ello desconoció que lo solicitado es el daño en salud y el retiro del servicio, respecto de los cuales sólo se tuvo pleno conocimiento en el año 2009. De allí que se indique que la Sección Tercera tomó una decisión con fundamento en el fenómeno de la caducidad que no diferenció “la naturaleza del daño cuya reparación demanda cada uno de los demandantes en su condición particular de víctima, lo cual era pertinente para la fijación del inicio del cómputo del término de caducidad”.

29. Así, se adujo que la Sala Tercera del Consejo de Estado conculcó los derechos fundamentales de los accionantes, por cuanto declaró la caducidad de la acción, con fundamento en los siguientes postulados: (i) se aplicó el fenómeno de la caducidad violando directamente la Constitución; (ii) se privó el derecho a la indemnización integral prevista en el artículo 90 Superior; (iii) se negó “la existencia de elementos aportados con la demanda lo mismo que a los que admite en la sentencia pero luego priva de efectos”; y (iv) negó el derecho a ser escuchado y vencido en juicio como secuela de la declaratoria de la caducidad. Según lo anterior, tras concluir que el recurso de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, consideraron los demandantes que la providencia dictada, el 20 de agosto de 2020, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, incurrió en las siguientes causales específicas de procedibilidad del mecanismo de amparo contra providencia judicial:

a. a) Desconocimiento del precedente constitucional sobre la contabilización del término de

caducidad y de protección al debido proceso. Además de insistir en los pronunciamientos del Consejo de Estado ya enunciados, indicaron que, con anterioridad a la notificación tanto del acta de la Junta Médica Laboral como de la resolución del retiro del servicio, no era posible presentar la demanda, puesto que la víctima no conocía la existencia del daño y su magnitud. Asimismo, plantearon que, cuando se reclaman los daños en la salud, el cómputo de caducidad se cuenta desde el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

b) Defecto sustantivo por aplicación exegética del término de caducidad e indebida aplicación del término de caducidad. Reiteró lo previsto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-659 de 2015, concretamente, por la aplicación de una norma cuya interpretación desconoce una sentencia con efectos erga omnes y cuando no se interpretan las normas desde un enfoque constitucional de cara a la protección de los derechos y garantías fundamentales. En consecuencia, advirtieron que debía diferenciarse el análisis para cada uno de los daños y que tampoco se tuvo en cuenta la imposibilidad física de recurrir a la jurisdicción, debido a los impedimentos que, aduce haber presentado el demandante, por los daños en la salud reclamados. Afirma que no se consideró el interés superior de los niños involucrados y que, en este caso, existe una carencia absoluta de fundamento jurídico, hipótesis reconocida en la providencia citada. Por lo cual, “[l]a sentencia aplica el fenómeno de la caducidad derechamente por una simple confrontación de fechas lo cual desnaturaliza la norma que aplica con alcance equivocado y en contra posición con sus propias verificaciones probatorias y con los criterios jurisprudenciales sólidamente establecidos”.

c) Defecto procedimental absoluto por cuanto el juez actuó al margen del procedimiento establecido, en contravía del principio de consonancia. Argumentaron que la autoridad judicial accionada actuó en contravía de los principios de congruencia, imparcialidad y consonancia (en los términos explicados por esta Corte en las sentencias T-450 de 2011 y SU-424 de 2012), dado que “la imputación delimitada en la demanda dista de lo estudiado por la Sala. Por un lado, la demanda refiere (sic) en los hechos y pretensiones el (sic) daño a la salud y por el retiro del servicio. No obstante, el Consejo de Estado reestructuró el objeto

del litigio y lo volcó a la reclamación del daño por el accidente aéreo”. Añadió que la incongruencia culminó en la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración del dictamen de la Junta Médica Militar y la resolución del retiro del servicio, en torno a la fecha que debió tenerse en cuenta para el conteo del término de caducidad.

d) Violación directa de la Constitución. Los actores señalaron que el fallo que se cuestiona, además de desconocer el precedente constitucional y judicial que sobre el cómputo del término de caducidad se ha proferido, se apartó sin explicar las razones por las cuales no tendría en cuenta tales pronunciamientos, “como es exigible bajo el imperio de la ley al que también están sujetos los jueces”.

C. ACTUACIONES REALIZADAS EN SEDE DE TUTELA

30. La acción de tutela fue admitida, el 8 de febrero de 2021, por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado. En el respectivo auto admisorio, se ordenó (i) tener en cuenta como pruebas las aportadas al expediente del recurso de amparo; (ii) notificar al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, en calidad de accionada y, como tercero interesado en el resultado del proceso, a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional. Asimismo, dispuso comunicarle a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, si lo consideraba, interviniera en la actuación procesal. Como consecuencia, se obtuvieron las respuestas que se sintetizan enseguida.

Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sección Tercera del Consejo de Estado

31. El 15 de febrero de 2021, la Magistrada de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado dio respuesta al requerimiento del auto admisorio. Después de describir el contexto del proceso de reparación directa, indicó que la decisión controvertida se adoptó con fundamento en los medios de prueba obrantes en el plenario que daban cuenta de las circunstancias particulares en que ocurrieron los hechos presentados en la demanda y, a su vez, teniendo en cuenta los criterios fijados por la Corte Constitucional, relativos a la razonabilidad y proporcionalidad de los términos de caducidad establecidos por el legislador, así como la reiteración jurisprudencial de la Sección Tercera sobre el cómputo del término de caducidad en casos de lesiones personales. En efecto, a través de la providencia dictada dentro del proceso ordinario, para contabilizar el fenómeno de la caducidad en casos de lesiones personales, se atendió el parámetro según el cual el inicio del cómputo del término de caducidad empieza a correr desde el momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño -si fue en fecha posterior- siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

32. Asimismo, teniendo en cuenta los reparos concretos formulados en el recurso de apelación, interpuesto por la parte demandante, se precisó que la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por la Junta Médico Militar, no puede constituirse como parámetro para contabilizar el término de caducidad. Según se indicó, la función de la junta es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima. De ahí que no constituya criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad. En consecuencia, explicó que la caducidad de la demanda de reparación directa se sustentó en que la solicitud de conciliación extrajudicial sólo suspende los términos por un lapso determinado, sin que se hubiese presentado la demanda de la referencia:

“Bajo las anteriores premisas, en la providencia objeto de la acción de tutela se pudo establecer que, desde la ocurrencia del accidente —27 de marzo de 2007—, que consistió en

la explosión de una granada, mientras teniente Luis Alejandro Zapata Casas cumplía una misión oficial, los demandantes tuvieron conocimiento de las lesiones sufridas por aquel. En consecuencia, el término de caducidad de los dos años inició su cómputo el 28 de marzo de 2007, por lo que, en principio, habría de concluir el 28 de marzo de 2009, pero, el 25 de marzo de 2009, faltando 3 días para que operara el fenómeno de caducidad, los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 36 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Nariño.

Sin embargo, como transcurrieron 3 meses desde la presentación de la solicitud, sin que se hubiera adelantado la conciliación, se reanudaron los términos para presentar la demanda, los cuales vencían el 29 de junio de 2009. Por consiguiente, la demanda presentada el 5 de agosto de 2009 devino extemporánea”.

33. En consecuencia, los fundamentos expuestos justifican plenamente la decisión de confirmar la providencia de primera instancia, que declaró la caducidad de la acción, la cual fue establecida por el legislador, como un plazo razonable, con el propósito de que durante ese término el interesado promueva el litigio. Con sustento en ello, se considera que lo pretendido de la acción “es reabrir la discusión planteada y decidida razonablemente en el proceso ordinario, utilizando este mecanismo especial como una instancia adicional, por no estar de acuerdo con la decisión adoptada por el juez de conocimiento, finalidad para la que no está concebida la acción de tutela”. Solicitó que se declare el amparo improcedente por carecer de relevancia constitucional y que, en caso de que se estudie de fondo, se niegue el amparo ante la inexistencia de vulneración de derechos fundamentales.

Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación

34. El 16 de febrero de 2021, la Coordinadora de la Unidad de Defensa Jurídica de la

Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiscalía General de la Nación y, por consiguiente, ordenar su desvinculación del presente trámite de tutela. Adujo que era lo procedente, como conclusión de la inexistencia de una relación de causalidad entre las actuaciones u omisiones de la entidad y la presunta lesión de los derechos fundamentales que se invocan, más aún, cuando esa entidad ni siquiera actuó como demandada en el proceso ordinario.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

35. Mediante providencia del 11 de marzo de 2021, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, negó el amparo presentado por los demandantes, toda vez que, la sentencia del 27 de agosto de 2020, dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A” no incurrió en los defectos fáctico, sustantivo, procedimental, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

36. En efecto, se explicó que, no obstante que se habían cumplido todos los presupuestos generales de procedencia contra la providencia de la referencia, frente (i) al defecto fáctico alegado, se consideró que la sentencia cuestionada transcribió los apartes concretos del dictamen de la Junta Médica de Calificación -que según los demandantes no fue tenido en cuenta-, en los que se hace mención a dicha prueba, determinando que, en efecto, la autoridad accionada señaló, dentro del marco jurisprudencial aplicable que ella no se constituía como un elemento probatorio fundamental para tener como configurado el daño, “pues, para el caso, este se configuró el día que hubo la explosión en la aeronave que le causó lesiones al demandante, momento en que se tuvo conocimiento de este”. En relación con (ii) el defecto sustantivo y el desconocimiento del precedente, advirtió que la Sección Tercera del Consejo de Estado aplicó tanto la norma atinente al caso estudiado y que se

encontraba vigente al momento de proferir la sentencia, como la jurisprudencia relacionada con el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa.

37. Por último, (iii) respecto a los defectos procedimental y violación directa de la Constitución, aclaró que “la Sala de Decisión evidencia que la entidad demandada adelantó el trámite de la demanda de acuerdo con las reglas del debido proceso en el sentido que admitió el recurso de apelación, corrió traslado para alegar a las partes y profirió sentencia de segunda instancia según las pruebas aportadas al expediente y el precedente aplicable, en consecuencia, no se acreditó la existencia de ninguno de estos”.

Impugnación presentada por el apoderado de los demandantes

38. La parte actora impugnó el fallo de tutela de primera instancia, “por no compartir la decisión ni la fundamentación”. Agregó que la sentencia objetada omitió pronunciarse sobre los argumentos señalados en la acción de tutela, dado que se resolvió “despachar negativamente y en forma lacónica los reparos que la demanda de tutela enarbola contra la sentencia materia del presente litigio”. Además de lo expuesto, los accionantes indicaron que persiste el desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la aplicación exegética de la normativa que regula la institución de la caducidad, como también, el desconocimiento del instante en el que es conocido el hecho generador por el que se presenta la acción contenciosa y “del que se tuvo evidencia en fecha posterior al acontecimiento originario que desencadenó una sucesión fáctica que culminó con el daño cuya indemnización se reclamaba en la demanda de reparación directa que dio lugar a la formulación de la presente tutela. De haberse tenido en cuenta la fecha del conocimiento del daño y resuelto en forma congruente con lo expuesto en el texto considerativo, con toda seguridad se habría otorgado el amparo”.

39. Por otra parte, los demandantes citaron dos apartes de la providencia del proceso

ordinario, de los cuales dedujeron que, tal y como esa misma sentencia así lo dispone, es necesario -para el cómputo del término de caducidad- diferenciar la ocurrencia efectiva de los daños, y la del hecho desencadenante. Añadieron que el defecto procedimental no fue analizado por el juez a quo, “por cuanto se guarda silencio en cuanto (sic) la sentencia decidió ‘in genere’ para todos los actores ignorando que cada uno tiene una condición personal y lo rodean unas circunstancias fácticas propias (...)”. Finalmente, solicitó considerar lo resuelto por esta Corporación en la Sentencia SU-659 de 2015.

Segunda instancia: sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado

40. Por medio de sentencia del 24 de junio de 2021, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, confirmó el fallo de primer grado. Como soporte de su decisión, sostuvo que, al igual que la providencia impugnada, en esta oportunidad se constató que la autoridad judicial accionada tuvo en cuenta, al momento de dictar el fallo, tanto las normas como la jurisprudencia pertinente relativa a la caducidad de la acción de reparación directa, “así como la fecha a partir de la cual se debe hacer el cómputo de dicho fenómeno, por lo que los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente judicial no se configuran”, para lo cual, también citó apartes concretos del fallo censurado.

41. Aunado a lo anterior, indicó que la postura actual de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el cómputo de la caducidad en aquellos asuntos relacionados con lesiones personales cuya existencia solamente se conoce con el paso del tiempo, fue prevista en la sentencia de Sala Plena del 29 de noviembre de 2018, en la cual se determinó que, en esos eventos, “será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso”. En consecuencia, observó que el fallo demandado sí tuvo en cuenta la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, “en tanto que fue el juez de la causa quien, con base en las pruebas obrantes en el expediente, determinó que el mencionado término debía

ser contabilizado desde cuando el interesado tuvo conocimiento del daño, es decir, desde la fecha del accidente sufrido por el señor Zapata Casas (explosión en la aeronave), entendimiento que en modo alguno vulneró los derechos fundamentales del actor”.

42. Contrario a la pretensión de los accionantes, “se aclara que en la mencionada sentencia emanada de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación se especificó que, a diferencia de lo pretendido por los accionantes, la fecha de notificación del dictamen proferido por la Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse como parámetro indefectible para contabilizar el término de caducidad, en tanto su función no es la de determinar el conocimiento del daño, sino la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, lo que desestima el argumento presentado por los accionantes en la impugnación”. De manera que, la decisión de la autoridad judicial accionada de contar el término de caducidad de los dos (2) años, a partir del día siguiente de la fecha en que el señor Zapata Casas sufrió el accidente aéreo por el que reclamaba perjuicios, y decretar la caducidad de la acción por haber sido presentada el 5 de agosto de 2009, es decir, por fuera del término legal para dicho efecto, no configura los defectos por desconocimiento del precedente y sustantivo alegados.

43. Finalmente, en lo relacionado con la supuesta configuración de los defectos procedimental y de violación directa de la Constitución, la Sección Cuarta se acogió a los argumentos señalados al respecto por el juez de primera instancia, en el sentido de señalar que no existió una carga argumentativa mínima que le permita al fallador de tutela pronunciarse sobre la existencia o no de dichas causales específicas de procedencia del recurso de amparo contra providencia judicial.

. CONSIDERACIONES

A. A. COMPETENCIA

44. Esta Corte es competente para adelantar el trámite de revisión de las sentencias adoptadas en la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 86, en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del auto de la Sala Plena que decidió asumir la competencia del asunto de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS - PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

45. La Corte Constitucional ha estructurado una línea jurisprudencial uniforme en materia de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la cual ha tomado en consideración la importancia de lograr un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial y la prevalencia y efectividad de los derechos fundamentales. La sentencia C-590 de 2005 sistematizó y unificó los criterios que venía aplicando la jurisprudencia constitucional para efectos de definir la procedencia de la acción de tutela contra una decisión judicial, y con tal objeto estableció las siguientes exigencias: (i) los requisitos generales de procedencia, de naturaleza procesal; y (ii) las causales específicas de procedibilidad, de naturaleza sustantiva.

46. Así, para que la Corte aborde el análisis de fondo del objeto de la acción de tutela, es necesario verificar previamente la satisfacción de los requisitos generales de procedencia de la demanda, relativos a (i) la legitimación por activa y por pasiva; (ii) la relevancia constitucional del asunto; (iii) el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa; (iv) la observancia del presupuesto de inmediatez; (v) cuando se trate de una irregularidad procedimental, se acredite que ésta fue determinante para la adopción de la providencia cuestionada; (vi) que los actores hayan identificado los hechos que dieron origen a la violación y que, de haber sido posible, se haya alegado oportunamente tal cuestión en

las instancias; y finalmente, (vi) que la sentencia impugnada no sea producto de un proceso de tutela.

47. A continuación, procede la Sala a examinar si en el presente caso se reúnen o no tales exigencias. De manera que, se estudiarán los presupuestos de legitimación por activa, pasiva y el hecho de que no se trata de una acción de tutela contra tutela por estar acreditados en el proceso de la referencia. Sin embargo, los demás presupuestos, al incumplirse respecto de algunas alegaciones, se estudiarán de manera conjunta.

Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial -Caso concreto

48. Legitimación por activa: Raissa Morella Carrillo Villamizar y Jesús María Carrillo Ballesteros -como apoderados de Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y de sus menores hijos- presentaron acción de tutela contra la sentencia que, en segunda instancia, declaró la caducidad de la acción de reparación directa por considerar que se habían desconocido sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa. En consecuencia, se cumple con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, conforme al cual toda persona podrá reclamar “por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)”.

50. Improcedencia de tutela contra tutela: La sentencia proferida, en segunda instancia, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se dictó en el curso de una acción de reparación directa iniciado ante la presentación de la demanda formulada por el apoderado del señor Luis Alejandro Zapata Casas, el 5 de agosto de 2009. En consecuencia, es procedente en consideración a que se no se trata de una acción de

tutela dirigida contra otra acción de la misma naturaleza.

Incumplimiento parcial de los presupuestos generales de relevancia constitucional, el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios de defensa, la inmediatez y la alegación de los hechos que se consideran generados de la vulneración y la alegación de tales circunstancias en el proceso judicial -Defectos alegados presunto desconocimiento del precedente y procedimental absoluto

51. Así, entre los defectos específicos de tutela contra providencia, alegados por los poderdantes, se planteó la argumentación respecto a la valoración de ciertos elementos procesales que, a su juicio, son determinantes para la configuración de dos causales. Sobre (i) el presunto desconocimiento del precedente se explicó que la providencia cuestionada no valoró la imposibilidad de presentar la demanda antes de la notificación del acta de la Junta Médico Laboral y de la resolución de retiro, lo cual -a juicio de ellos- desconocería las providencias sobre la contabilización del término de caducidad. De otro lado, (ii) dentro del defecto procedimental absoluto se consideró que la supuesta incongruencia culminó en la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración del dictamen de la Junta Médica Militar y la resolución del retiro del servicio, en torno a la fecha que debió tenerse en cuenta para el conteo del término de caducidad. En consecuencia, la valoración y, por tanto, la incorporación de estos dos elementos probatorios luce trascendental para la configuración del asunto de la referencia.

52. Por ello, es importante resaltar que -como se explicó en los antecedentes de esta providencia- el entonces Consejero Ponente consideró que, pese a la admisión del recurso de apelación, “el recurrente allegó varias piezas documentales respecto de las cuales solicitó se tuvieran como prueba al momento de resolver el recurso de alzada”. No obstante, advirtió mediante auto del 2 de agosto de 2013, que algunas de las pruebas aportadas no se ajustaban a ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, sobre las pruebas en segunda instancia, por cuanto “dichos

documentos pudieron alegarse con anterioridad a la clausura del período probatorio, pues se observa que tienen fecha de expedición anterior al 3 de agosto de 2009”. En consecuencia, se dispuso no tener como pruebas -entre otras- la notificación al Teniente Luis Alejandro Zapata Casas de las conclusiones del Acta Médico Laboral y la resolución No. 3132 del 28 de julio de 2009, en la que el Ministerio de Defensa Nacional lo retiró del servicio. Sin embargo, se tuvo en consideración, por ser posterior al período probatorio, el fallo del 28 de octubre de 2009, proferido por la Armada Nacional al interior de la investigación administrativa de la referencia. No obstante que contra el anterior auto se interpuso recurso de súplica, el 13 de noviembre de 2013, fue confirmado.

53. Por lo anterior y en los términos argumentados en la acción de tutela, no es posible aceptar que se reabra el debate sobre un asunto que quedó en firme mediante una providencia, diferente a la cuestionada, en el año 2013 y que corresponde a la negativa en incorporar las pruebas aportadas, al haberlas podido presentar en el correspondiente proceso probatorio, surtido en primera instancia. De allí que, la controversia sobre la necesidad de valorar estos elementos probatorios es un tema sobre el cual el juez del amparo no puede pronunciarse sin desconocer la cosa juzgada de otra providencia. Por lo cual, se declarará improcedente el defecto alegado por el presunto desconocimiento del precedente y su impacto en un defecto fáctico, dado que no se cumple con el presupuesto de inmediatez y se trata de un asunto resuelto, en su debida oportunidad, en una providencia diferente a la ahora cuestionada. De manera que tampoco puede entenderse satisfecha la oportuna alegación de los correspondientes defectos y el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, en tanto la razón por la que no se valoraron ciertos elementos no puede atribuirse a la providencia dictada, en segunda instancia, mediante sentencia del 27 de agosto de 2020, sino a su explícita exclusión como parte del proceso en una providencia que quedó en firme desde el año 2013.

54. Asimismo, la improcedencia de estos asuntos también se sustenta en la ausencia de relevancia constitucional, por cuanto el recurso de amparo contra providencias judiciales está estrictamente reservado a aquellos eventos en los que se evidencia, prima facie, una

trasgresión o amenaza de los derechos constitucionales de quien invoca la salvaguarda. De ahí que el objeto de pronunciamiento judicial, en estos casos, no sea la resolución de debates de mera legalidad, sin implicaciones trascendentes en la realización de los derechos fundamentales. Su propósito es controlar la sujeción a la Carta Política de las decisiones judiciales sobre las que se adviertan afectaciones a los contenidos de éstas, en una causa particular y no el control sobre si determinado asunto puede considerarse como una prueba sobreviniente, para ser valorada como parte de la segunda instancia de un proceso de reparación directa. Con mayor razón, si en estricto sentido, lo cuestionado debió ser la providencia que negó la incorporación de dichos elementos probatorios al proceso y fue confirmada mediante el recurso de súplica. Un actuar contrario terminaría por anular las atribuciones judiciales de los órganos competentes para resolver tales recursos, así como los efectos de la cosa juzgada sobre el carácter inmutable, definitivo y vinculante de la determinación, adoptada hace más de ocho años.

55. En consecuencia, debe retomarse lo explicado en la sentencia C-590 de 2005 que, al resolver una objeción sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, explicó que una comprensión armónica de la Constitución con principios constitucionales como el de seguridad jurídica, la distribución de competencia y la autonomía e independencia judiciales, suponen considerar que el amparo constitucional “debe ser excepcional, es decir, debe limitarse a aquellos casos que efectivamente configuren una lesión o una puesta en peligro de derechos fundamentales”. De allí que, ante el cuestionamiento sobre el respeto a la autonomía judicial, se explicó lo siguiente:

“(…) la función del juez constitucional no es la de reemplazar al juez de la causa ni la de crear incertidumbre a la hora de definir el sentido del derecho. Muy por el contrario, el Juez constitucional debe tener particular cuidado a la hora de evaluar si una determinada decisión judicial vulnera los derechos fundamentales de una de las partes.

En ese sentido, los fundamentos de una decisión de tutela contra una sentencia judicial

deben aclarar con transparencia la relevancia iusfundamental del punto que se discute y el juez debe contraerse a estudiar esta cuestión y ninguna otra. No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual para proteger los derechos fundamentales de quien luego de haber pasado por un proceso judicial se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente -es decir segura y en condiciones de igualdad- de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho”.

56. En esa dirección, se ha explicado que el requisito de relevancia constitucional implica una valoración más estricta en aquellos eventos en los que la acción de tutela se interponga contra un órgano de cierre como, en este caso, la Sección Tercera del Consejo de Estado. Los órganos judiciales de cierre tienen, entre sus competencias, la unificación de jurisprudencia como forma de precisar con autoridad y vocación de generalidad el significado y alcance de las diferentes áreas del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, esto supone analizar que se trate 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”. Para la Sala, en los casos de tutela contra providencia judicial de Alta Corte, se debe verificar el cumplimiento de los requisitos que habilitan la procedencia de la acción de tutela contra la providencia proferida por una Alta Corte.

57. En consideración a lo expuesto, la Corte declarará improcedente el amparo solicitado contra la providencia de la referencia, respecto al supuesto desconocimiento del precedente y el impacto de ello en un defecto fáctico. Lo anterior, por cuanto no es posible estructurar una anomalía en una providencia por la no valoración de elementos de pruebas que, de manera expresa, fueron excluidos, previo a la determinación de fondo, en una providencia de 2013. De declararse procedente, se permitiría la reapertura de esta discusión y ello implicaría invalidar los cauces ordinarios del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa

administrativa. En consecuencia, no es posible subsanar la omisión en la que incurrió la parte actora al no aportar todas las pruebas en el momento procesal oportuno.

Cumplimiento parcial de los presupuestos generales de relevancia constitucional, el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios de defensa, la inmediatez y la alegación de los hechos que se consideran generadores de la vulneración y la alegación de tales circunstancias en el proceso judicial- Defectos sustantivo, procedimental y violación directa de la Constitución

58. Aclarado lo anterior, es pertinente estudiar el cumplimiento de los demás presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela propuesta, respecto al (i) defecto sustantivo por aplicación “exegética” del término de caducidad; (ii) el defecto procedimental absoluto alegado; y (iii) la violación directa de la Constitución.

59. Relevancia constitucional: Al dirigirse el recurso de amparo contra la sentencia que declaró la caducidad de la acción de reparación directa y no respecto a otros asuntos pre-procesales, agotados con otra providencia, es pertinente concluir que, en principio, lo alegado puede amenazar derechos fundamentales, pues lo que se controvierte es la presunta vulneración del acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la defensa de los señores Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y de sus menores hijos. En consecuencia, de existir un defecto que se proyecte en la forma en la que computó el término de caducidad de la acción de reparación directa, ello podría tener un efecto en los derechos alegados.

60. Así, debe plantearse desde ya la discrepancia existente sobre la manera en la que se debe asumir este caso, pues para la autoridad judicial accionada, lo discutido, en estricto sentido, no es una aproximación constitucional al asunto, sino que la declaratoria de caducidad de la acción se fundó en que, después de haberse presentado en término la

solicitud de conciliación extrajudicial, la demanda no se ejerció en su debida oportunidad. En consecuencia, adujo que, si bien esta solicitud suspende los términos, ello sólo se puede extender por tres meses, como así se exige por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, de acuerdo con el cual “[l]a presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”. En este caso, la demanda se interpuso después de haber finalizado los tres meses y, al reiniciarse, el cómputo del término inicial, se declaró su caducidad por haber excedido los dos años dispuestos en la normatividad vigente.

61. Sin embargo, para el apoderado, quien apeló la sentencia de primera instancia, esto es un tema accidental por cuanto “en estricto sentido, no se discute la suspensión del término en virtud de la conciliación como requisito de prejudicialidad, lo cual resulta apenas accidental frente a la tozudez de los hechos y las circunstancias que rodean el caso presente y que tiene que ver con el inicio del cómputo del término para la aplicación de la caducidad”. En consecuencia, la controversia, a su juicio, cuenta con relevancia constitucional por cuanto lo discutido es el momento en que se empezó a contar la configuración del daño. Así, sin comprometerse -en este aparte- con ninguna de las dos aproximaciones, en principio, se concluye que podría satisfacerse este presupuesto.

62. Agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios de defensa: La Sala Plena observa que se satisface este requisito sólo respecto a los cuestionamientos que tienen origen en la providencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, el 27 de agosto de 2020, la cual confirmó la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, como esta providencia fue dictada, en segunda instancia, en su contra no procede recurso alguno y se encuentra en firme.

63. Inmediatez: El presupuesto de inmediatez implica que la acción de tutela se interponga en un término razonable desde cuando ocurre la afectación del derecho. En el caso concreto, la acción de tutela fue interpuesta, el 4 de febrero de 2021, mientras que la providencia dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado fue proferida el 27 de agosto de 2020. Es decir que transcurrió un poco menos de seis meses desde la fecha en la que se profirió la providencia controvertida y el amparo propuesto. Por ende, el tiempo acaecido entre la decisión judicial y la instauración del amparo, es razonable.

64. Identificación por la parte actora de los hechos generadores de la vulneración, los derechos comprometidos, y alegación de tales circunstancias en el proceso judicial: Los accionantes desarrollaron razonablemente los argumentos que, desde su perspectiva, darían cuenta de la configuración de un defecto sustantivo, procedimental absoluto y violación directa de la Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, no se descarta que más adelante se pueda discutir sobre la aptitud de tales, para obtener un pronunciamiento de la Sala.

65. En este orden de ideas, como quiera que la acción de tutela promovida satisface, de forma parcial, los presupuestos generales para la procedencia del amparo, corresponde a la Sala analizar el fondo la acción presentada.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

66. Vistos los antecedentes y la procedencia de la acción de tutela, le corresponde a la Sala Plena determinar si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, autoridad judicial que, mediante sentencia del 27 de agosto de 2020, confirmó la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que declaró la caducidad de la acción de reparación directa propuesta contra el Estado, incurrió en: (i) un defecto sustantivo, por aplicación exegética del término de caducidad fijado en la legislación y sin considerar lo dispuesto en la SU-659 de 2015, sobre la interpretación de las normas

desde un enfoque constitucional, de cara a la protección de los derechos y garantías fundamentales. Asimismo, le corresponde analizar la posible existencia de los defectos de (ii) violación directa de la Constitución, por cuanto los jueces debían explicar las razones por las cuales no se tendrían en cuenta los pronunciamientos sobre el cómputo del término de la caducidad “como es exigible bajo el imperio de la ley al que también están sujetos los jueces”; y, finalmente, si la providencia cuestionada incurrió en (iii) un defecto procedimental absoluto, por cuanto la instancia habría actuado al margen del procedimiento establecido y en contravía del principio de consonancia, congruencia e imparcialidad pues, en los términos del amparo constitucional, “la imputación delimitada en la demanda dista de lo estudiado por la Sala. Por un lado, la demanda refiere (sic) en los hechos y pretensiones el (sic) daño a la salud y por el retiro del servicio. No obstante, el Consejo de Estado reestructuró el objeto del litigio y lo volcó a la reclamación del daño por el accidente aéreo”.

67. Con la finalidad de resolver el referido problema jurídico, la Sala Plena caracterizará brevemente el defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución (Sección D) y, a continuación, aludirá al defecto procedimental absoluto (Sección E). Luego de ello, la Corte procederá a resolver la situación planteada por los accionantes (Sección F).

D. EL DEFECTO SUSTANTIVO Y LA VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN. Reiteración de jurisprudencia

68. Una vez que se han verificado los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, le corresponde al juez constitucional determinar si se ha configurado un defecto específico. Por ello, al considerar los defectos alegados, la Sala se referirá, de forma sucinta, al alcance del defecto sustantivo y a la violación directa de la Constitución, como supuestos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias.

69. Defecto sustantivo. La sentencia SU-399 de 2012 delimitó el campo de aplicación del defecto sustantivo, al concluir que el mismo se puede presentar en los eventos en los cuales: (i) la decisión judicial se basa en una norma inaplicable porque “a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador”; (ii) cuando a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, en términos generales, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, por fuera de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial.

70. Asimismo, según la providencia referida, dicho defecto se configura (iii) en aquellos supuestos en los que no se toma en consideración la parte resolutive de una sentencia de constitucionalidad; (iv) cuando la disposición aplicada es contraria a la Constitución; (v) se utiliza un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico “para un fin no previsto en la disposición”; (vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; (vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto; o (viii) cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución, entre otros.

71. No obstante, en dicha providencia se aclara que la autonomía judicial “(...) no autoriza al funcionario judicial para que se aparte de la Constitución y de la ley, pues la justicia se administra siguiendo los contenidos y postulados constitucionales de forzosa aplicación, tales como, la dignidad humana, la eficacia de los principios, derechos y deberes, la favorabilidad, y, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (arts. 1º, 2º, 6º, 228 y 230 C.P.)”. Así, no cualquier divergencia con la interpretación del funcionario judicial autoriza al juez

constitucional para declarar este defecto, sino que ella debe ser, de forma flagrante, contraria a derecho.

“(…) para que la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto constituya defecto sustantivo, se requiere que el funcionario judicial en su labor hermenéutica, desconozca o se aparte abierta y arbitrariamente de los lineamientos constitucionales y legales, de forma tal que vulnere o amenace derechos fundamentales de las partes. Es decir, el juez en forma arbitraria y caprichosa, con base únicamente en su voluntad, actúa franca y absolutamente en desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico.

En todo caso, la interpretación resultante de la norma y su aplicación al asunto sometido a consideración del juez, no puede ser plausible, constitucionalmente admisible o razonable para que proceda efectivamente su enjuiciamiento mediante acción de tutela, pues ello equivaldría a aceptar que podrían dejarse sin efectos providencias judiciales contentivas de interpretaciones acertadas de las normas jurídicas, porque el criterio del juez de tutela no coincide con el del juez natural del caso, lo que no puede permitirse sencillamente porque el juez constitucional asumiría funciones que no le corresponden, con el consecuente vaciamiento de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los distintos jueces de la República y por demás, con total anulación de los principios de autonomía e independencia judicial” (Negrillas fuera de texto original).

72. Violación directa de la Constitución. El defecto específico de violación de la Constitución se entendía subsumido como una de las variantes del defecto sustantivo. Sin embargo, la sentencia T-084 de 2010 empezó a dotarlo de autonomía al considerar que la inaplicación de la “norma de normas” merece un lugar particular en la acción de tutela contra providencias judiciales. En tal sentido, destacó lo dispuesto en el artículo 4° de la Carta y el poder normativo directo de ella:

“7.2.8. Violación directa de la Constitución, causal de procedencia de la acción de tutela que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados”.

73. Con sustento en lo expuesto la jurisprudencia ha afirmado que, aunque se produce la misma distorsión, el desconocimiento de la Constitución puede darse, al menos, por dos vías. De un lado, cuando las reglas o principios que deben ser extraídos de su texto son, por completo, desobedecidos o no son tomados en cuenta en el razonamiento jurídico explícita, ni implícitamente. De otra parte, cuando las reglas y los principios son tomados en consideración, al menos implícitamente, pero se les da un alcance insuficiente, como así quedó planteado en la sentencia T-084 de 2010.

74. Sin embargo, ellos no son los únicos supuestos en los cuales las decisiones jurisdiccionales terminan por violar la Constitución, pues también se ha reconocido que el hecho de no acudir a la excepción de inconstitucionalidad también puede dar lugar a ello. En efecto, “(...) siempre que un juez se encuentra ante una norma que contraría lo estipulado por la Constitución, éste tiene el deber de inaplicar dicha norma bajo la excepción de inconstitucionalidad realizando un trabajo argumentativo en el cual determine claramente que el contenido normativo de la regla resulta contrario a la Constitución Política”.

75. En consecuencia, el hecho de que una providencia incurra en violación directa de la Constitución es un defecto autónomo y específico, que determina la procedencia de la acción de tutela. Puede darse, entre otros, cuando (i) se ignora por completo principios o reglas constitucionales; (ii) se le da un alcance insuficiente a determinada disposición de la

Constitución; o (iii) se omite aplicar la excepción de inconstitucionalidad, en aquellos eventos en los cuales ello sea procedente.

E. EL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO. Reiteración de jurisprudencia

76. Finalmente, respecto a este defecto explicó la sentencia C-590 de 2005 que se configura “cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido”. De manera más reciente, indicó la Sala Plena de la Corte Constitucional que el defecto procedimental absoluto tiene fundamento en el debido proceso constitucional, el acceso a la administración de justicia y la primacía de la realidad sobre las formas, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 228 de la Constitución. De allí que, este defecto se presenta “cuando el operador judicial (i) sigue un trámite totalmente ajeno al asunto sometido a su competencia; (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento establecido o (iii) pasa por alto realizar el debate probatorio”.

77. Sin embargo, aclaró la SU-286 de 2021 que, en cualquiera de los dos eventos, esto es que, con independencia de que se trate un defecto procedimental absoluto o procedimental por exceso ritual manifiesto, “la procedencia de la acción de tutela en estos casos se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos: “(i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (ii) que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada en el proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto; (iv) que la situación irregular no sea atribuible al afectado; y finalmente, (v) que, como consecuencia de lo anterior, se presente una vulneración a los derechos fundamentales”.

78. Los accionantes no cumplieron con la carga argumentativa suficiente, para justificar la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, relativos al defecto procedimental absoluto y a la violación directa de la Constitución. Le corresponderá a la Corte Constitucional determinar si la providencia cuestionada incurrió en los tres defectos alegados. En este sentido, es necesario profundizar en si, como lo consideraron los jueces que conocieron el amparo de la referencia, los accionantes no cumplieron con una carga argumentativa suficiente para justificar dos de los defectos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, relativos al defecto procedimental absoluto y a la violación directa de la Constitución. En efecto, se explicó por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 24 de junio de 2021, que compartía la argumentación del juzgador de primera instancia en el sentido que no existió una carga argumentativa mínima que le permitiera al fallador de tutela pronunciarse sobre la existencia o no de dichas causales.

79. En efecto, comparte la mayoría de la Sala Plena la aproximación de los jueces de instancia, por cuanto (i) al revisar el fundamento del defecto procedimental absoluto se cuestionó que: (a) se actuó al margen del procedimiento establecido; y (b) en contravía de los principios de congruencia, imparcialidad y consonancia, en tanto la imputación delimitada en la demanda dista del daño en la salud generado y del retiro del servicio, en tanto “el Consejo de Estado reestructuró el objeto del litigio y lo volcó a la reclamación del daño por el accidente aéreo”. Añadió que la incongruencia culminó en la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración del dictamen de la Junta Médica Militar y la resolución del retiro del servicio, en torno a la fecha que debió tenerse en cuenta para el conteo del término de caducidad.

80. Sin embargo, sobre este último aparte no se puede pronunciar la Corte sin -como ya se explicó- desconocer un auto del 2013, en donde se excluyó la incorporación de estos nuevos elementos probatorios, por cuestionar su carácter de pruebas sobrevinientes. En consecuencia, se tiene que la fundamentación de este defecto es eminentemente probatoria

y versa sobre elementos que no fueron incorporados, en su debida oportunidad, por lo cual no puede estudiarse un cuestionamiento por pasar por alto un análisis probatorio sobre pruebas explícitamente excluidas de análisis. Lo contrario, llevaría al sinsentido de exigirle a la autoridad judicial accionada valorar elementos no incorporados debidamente en el recurso de apelación, como base de una indebida interpretación de la demanda. Con todo, ninguna cuestión adicional puede plantearse sobre los demás elementos que configurarían un defecto procedimental absoluto, en tanto no se propuso una argumentación para darle contenido o justificación al supuesto actuar de la providencia accionada al “margen del procedimiento establecido”.

81. En similar sentido, (ii) sobre el defecto por violación directa de la Constitución, se adujo en la acción de tutela que el fallo que se cuestiona, además de desconocer el precedente constitucional y judicial que sobre el cómputo del término de caducidad se ha proferido, se apartó sin explicar las razones por las cuales no tendría en cuenta tales pronunciamientos, “como es exigible bajo el imperio de la ley al que también están sujetos los jueces”. En esa dirección, ante la falta de autonomía de los argumentos en los que se basa el defecto alegado y su vinculación con el hecho de que la caducidad debe computarse desde el momento en que se profiere el dictamen, no puede endilgarse responsabilidad al juzgador de la referencia pues ello implicaría fundar la interposición en término de una demanda, con sustento en un documento que no fue aportado en su debida oportunidad, por lo demás, desconociendo la cosa juzgada.

82. En consecuencia, la Corte declarará en la parte resolutive que la carga argumentativa sobre estos defectos no se cumplió y, por ello, no se demostraron las alegaciones correspondientes. Con mayor razón, si en la demanda, como base del proceso de reparación directa, no se alegó la supuesta necesidad de flexibilizar el cómputo del término de la caducidad y, mucho menos, se aportaron los materiales probatorios que, una vez declarada la caducidad, pretenden hacerse valer dentro del proceso, como una nueva fecha desde donde se debe contabilizar el daño, tal y como lo sería la notificación del dictamen de la Junta Médico Laboral. Por el contrario, desde el poder otorgado, se indicó que tal comprendía la

representación de la demanda de reparación directa “(...) fundada en el artículo 86 del C.C.A, de conformidad con los hechos y el derecho que adelante expongo, con el fin de que se profiera sentencia, declaración de responsabilidad y condena en contra de LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, ARMADA NACIONAL por los daños y perjuicios ocasionados en mi condición de víctima directa, como consecuencia del accidente de la aeronave de matrícula ARC-412 provocado por un oficial de la ARMADA NACIONAL en actividad, quien se encontraba a bordo de la aeronave” (énfasis fuera del texto original).

83. Asimismo, en el primer párrafo de la demanda se enunció las personas que la presentaban para, a continuación, indicar que todos ellos son “damnificados por la afectación personal y patrimonial derivada del accidente aéreo ocurrido el 27 de marzo de 2007 (...)”. También se explicó, más adelante, que la responsabilidad patrimonial del Estado se fundamentaba en una falla probada del servicio, que “consistió en la conducta del servicio de un agente al servicio de la administración” y “deviene de la probada propiedad y custodia del artefacto explosivo generador del riesgo, al cuidado de un agente del Estado como el Teniente Hernández Toca”. No existe ningún fundamento para considerar que el Consejo de Estado, en efecto, cambió el objeto de litigio cuando desde el poder se explicó la naturaleza de la reclamación y ello es consistente con lo explicado en la demanda y por el juzgador accionado, como sustento de las pretensiones indemnizatorias.

84. Análisis sobre la presunta configuración del defecto sustantivo. Al margen de los argumentos por desconocimiento del precedente que fueron declarados improcedentes y respecto de los cuales algunos extractos son también reproducidos para sustentar este defecto, el cuestionamiento formulado en la acción de tutela, interpuesta contra la sentencia del 27 de agosto de 2020, es que aplicó: (a) “de manera exegética” el término de caducidad dispuesto en la correspondiente normatividad; (b) al margen de un enfoque constitucional del asunto; (c) que existía una carencia absoluta de fundamento jurídico; y que (d) debía diferenciarse el análisis para cada uno de los daños y que no se tuvo en cuenta la imposibilidad física de recurrir a la jurisdicción, en razón de los impedimentos que, aduce haber presentado el demandante, por los daños reclamados. Lo cual, en general, a juicio de

los accionantes, llevó a que la sentencia aplicara “el fenómeno de la caducidad derechamente por una simple confrontación de fechas lo cual desnaturaliza la norma que aplica con alcance equivocado y en contra posición con sus propias verificaciones probatorias y con los criterios jurisprudenciales sólidamente establecidos”.

85. Sin embargo, para la Magistrada de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en respuesta a esta acción de tutela, se debía considerar que para contabilizar el fenómeno de la caducidad en casos de lesiones personales, se atendió el parámetro según el cual el inicio del cómputo del término de caducidad empieza a correr desde el momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño o si, fue en fecha posterior, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Lo anterior, se sustenta en lo establecido por el legislador como un plazo razonable. Asimismo, explicó que la caducidad de la demanda de reparación directa se sustentó en que la solicitud de conciliación extrajudicial sólo suspende los términos por un lapso determinado, sin que se hubiese presentado la demanda de la referencia:

“Bajo las anteriores premisas, en la providencia objeto de la acción de tutela se pudo establecer que, desde la ocurrencia del accidente —27 de marzo de 2007—, que consistió en la explosión de una granada, mientras teniente Luis Alejandro Zapata Casas cumplía una misión oficial, los demandantes tuvieron conocimiento de las lesiones sufridas por aquel. En consecuencia, el término de caducidad de los dos años inició su cómputo el 28 de marzo de 2007, por lo que, en principio, habría de concluir el 28 de marzo de 2009, pero, el 25 de marzo de 2009, faltando 3 días para que operara el fenómeno de caducidad, los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 36 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Nariño.

Sin embargo, como transcurrieron 3 meses desde la presentación de la solicitud, sin que se hubiera adelantado la conciliación, se reanudaron los términos para presentar la demanda, los cuales vencían el 29 de junio de 2009. Por consiguiente, la demanda presentada el 5 de

agosto de 2009 devino extemporánea”.

80. 80. Bajo los parámetros expuestos, pasa la Corte a pronunciarse sobre cada uno de los reproches justificados como parte de la supuesta configuración de un defecto sustantivo en la providencia cuestionada.

i. (i) Supuesta configuración de un defecto sustantivo por aplicación “exegética de la ley”, en relación con el entendimiento del término de caducidad

81. La controversia planteada por los accionantes se fundamenta en la aplicación del término de caducidad de la disposición que, para el momento en que ocurrieron los hechos de la demanda, era aplicable, es decir el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el cual “[l]a de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”. En este contexto, lo cuestionado es que se diera aplicación, de manera estricta, a lo allí dispuesto, lo que, juicio de los accionantes, supone la configuración de un defecto sustantivo.

82. Sin embargo, señala la Sala Plena que teniendo en consideración el desarrollo teórico sobre este defecto, debe decirse que no es posible justificarlo, en dichos términos. No existe una discusión sobre el hecho de que la determinación judicial se sustentara en una disposición inaplicable, su interpretación se hubiese consolidado por fuera del margen de interpretación de la norma o se fundara en una interpretación que sea, de forma manifiesta, errada o por fuera de los parámetros de la juridicidad. Por el contrario, la aplicación del texto cuando se configure el supuesto de hecho contenido en la norma es uno de los grandes logros del constitucionalismo moderno, después de la Revolución Francesa, en donde se limitó el poder, incluido el del juez, en beneficio de la aplicación abstracta de los postulados

previamente definidos por el legislador. Ello significó dejar atrás la arbitrariedad y que la controversia se resuelva con criterios objetivos, preestablecidos por el legislador, para no quedar a disposición de la decisión particular de cada juez. De hecho, la Constitución reconoce en el artículo 230 que los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley, lo cual materializa el debido proceso.

83. Así lo explicó la Corte Constitucional, al conocer de una demanda contra la disposición del Código Civil que indica que cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor, con la justificación de indagar en su espíritu. Para este tribunal, entonces, la utilización de los métodos tradicionales de interpretación, como el gramatical, no se opone a la supremacía de la Constitución, por cuanto el cuerpo legislativo lleva implícita la soberanía derivada de la comunidad política. Por ello, “la utilización de los métodos tradicionales de interpretación en casos concretos será admisible a condición de que los resultados hermenéuticos sean compatibles con las restricciones formales y materiales de validez que impone la Constitución”. En consecuencia, “el intérprete deberá desechar aquellas opciones interpretativas que contradigan la Carta, incluso cuando las mismas sean un ejercicio razonable de las fórmulas de interpretación mencionadas. En contrario, cuando el uso de dichos mecanismos tradicionales no implique dicha incompatibilidad, sus resultados serán compatibles con el orden constitucional”.

84. De manera que una aplicación estricta de la ley no puede suponer la configuración de un defecto sustantivo, ya que, por el contrario, ello materializa postulados del debido proceso y suprime la arbitrariedad. Sin embargo, ello de ninguna manera podría autorizar la desatención de la Constitución. Por ende, a continuación, se pasa a estudiar si con dicha determinación se desatendió el enfoque constitucional, al que se alude en la acción de tutela.

() Supuesta configuración del defecto sustantivo al margen de un enfoque constitucional del asunto

85. En la acción de tutela se indica que esta configuración se sustenta en lo dispuesto en la SU-659 de 2015, que indicó que el defecto sustantivo podía configurarse “cuando las normas legales no son interpretadas con un enfoque constitucional, fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales, tomando en cuenta las particularidades del caso concreto”. En efecto, se adujo que, en aplicación del principio pro damnato, respecto al término de caducidad se debe interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima, así como también debe considerarse la fecha en la que se tiene conocimiento del daño y la consolidación del mismo. Pese a este argumento, la acción de tutela no aclara el vacío o ambigüedad que podría existir, frente a la claridad de lo dispuesto en el -entonces vigente- artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo.

86. Sin embargo, para profundizar en este argumento, es necesario analizar los antecedentes propuestos en la providencia de la referencia para determinar su alcance y su vinculación con el caso ahora propuesto. En este contexto, ha explicado la Corte Constitucional que el precedente judicial se ha definido como “(...) la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”. Por lo cual, el precedente debe ser relevante o pertinente y, para ello, la autoridad judicial estará obligada a determinar si la sentencia o el grupo de sentencias son aplicables por referirse a un supuesto de hecho análogo, al cual se le puede adjudicar la ratio decidendi de un caso ya resuelto:

“(...) la Sala ha recordado que la relevancia o pertinencia que pueda tener la sentencia o el grupo de sentencias para la solución de un caso nuevo, la determina la autoridad judicial a partir de la verificación de los siguientes aspectos: (i) su ratio decidendi contiene una regla relacionada con el caso posterior; (ii) esta ratio debió servir de base para resolver un problema jurídico análogo al que se estudia en el caso posterior; (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas deben ser semejantes o plantean un punto de derecho similar al que debe

resolverse en el caso posterior”.

88. En consecuencia, sólo después de ello se acudió al mecanismo de reparación directa, por la muerte de la menor de edad en tanto, se justificó, que para el momento en que acaecieron los hechos se encontraba oculta la responsabilidad del verdadero autor. Como fundamento de la acción de tutela, se explicó la necesidad de recurrir a la excepción de inconstitucional sobre la disposición que fijaba el término de caducidad en dos años, contados desde el día siguiente del hecho generador de responsabilidad. Así, después de estudiar la jurisprudencia sobre la caducidad de la acción de reparación directa, la Sala Plena se refirió a las “obligaciones internacionales del Estado frente a violaciones contra los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes”, en donde indicó que, este caso, se trataba de uno que implicó violencia sexual y el consecuente feminicidio. Por lo que, los jueces no tienen la discrecionalidad de ser sensibles ante esta realidad, sino que, haciendo explícita alusión a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”, indicó lo siguiente:

“En todos los casos en los que se discutan vulneraciones a los derechos fundamentales, como se verá a continuación, los Juzgados, Tribunales y Cortes del país, deben aplicar estrategias de documentación, investigación e interpretación de los hechos, en los que se ponga de relieve cada uno de los elementos, así como sus dimensiones y rol que jugaron, para que ocurriera una violación a las garantías fundamentales las mujeres”.

89. Además, se adujo que debía valorarse con cuidado que se trataba de una menor de edad. Por lo cual, el compromiso de debida diligencia implica la obligación de investigar y reparar las violaciones de derechos contra las mujeres. En tal contexto, es que se declaró, en el caso concreto, que existía un defecto sustantivo por no haber acogido una interpretación con enfoque constitucional, por cuanto el Consejo de Estado ha señalado que el término de

caducidad debe contarse desde el momento en el que se conoce el agente que ocasionó el daño y, por ello, en este caso, no podía exigírseles que demandaran al Estado cuando el supuesto acusado era su padre. En efecto, se consideró que, al momento de la interposición de la acción de tutela, el término no había caducado.

90. En consecuencia, vistos los antecedentes del caso, no es claro porqué la razón de la decisión para declarar un defecto sustantivo, ante el feminicidio de una niña de 9 años en una estación de policía que, además, fue víctima de violencia sexual, sea aplicable a un caso sustancialmente diferente. Con mayor razón, si la fundamentación de este caso se sustentó en el incumplimiento de obligaciones internacionales en favor de las mujeres víctimas de violencia. En consecuencia, desde ningún punto de vista, puede considerarse un problema análogo al ahora estudiado o un punto de derecho similar.

91. Adicionalmente, destaca la Sala Plena que en la acción de tutela no se indicaron las disposiciones constitucionales que, en este caso, fueron desconocidas y qué podrían tener un impacto en el defecto por desconocimiento de la Constitución como cuando, por ejemplo, (i) se ignora por completo principios o reglas constitucionales; (ii) se le da un alcance insuficiente a determinada disposición de la Constitución; o (iii) se omite aplicar la excepción de inconstitucionalidad, en aquellos eventos en los cuales ello sea procedente. No exigir una argumentación en tal sentido implicaría un control oficioso sobre los argumentos del juzgador de instancia, lo cual es incompatible con el fundamento de la acción de tutela contra providencias judiciales, su carácter excepcional y la estricta necesidad de no suplantar al juez competente, con el fin de no desconocer los principios de seguridad jurídica y autonomía funcional del juez, como así se explicó en la sentencia C-590 de 2005. En consecuencia, no se demostró tampoco el fundamento de este argumento y la configuración de un defecto sustantivo por desconocimiento de un enfoque constitucional pues sólo se planteó, en abstracto, la necesidad de aplicar el principio *pro damnato* o *favor victimae*.

92. Por el contrario, en la demanda no se argumentó de manera particular la razón por la

cual debía flexibilizarse el cómputo de la caducidad en el caso concreto, pues nada se adujo al respecto; y fue sólo en el recurso de apelación en donde se aportaron como pruebas nuevas las que ya fueron excluidas, así como también se adujo que no se tuvo en cuenta que el Ministerio demandado abrió una investigación fiscal dentro de la cual se definiría la participación de la víctima, “lo cual hacía confusa transitoriamente su condición como demandante”. Esta prueba, se aclara, sí se admitió al conocer el recurso de apelación, pero tampoco es clara esta aproximación del caso, pues ello implicaría computar el término de caducidad desde un momento que es, incluso, posterior a la demanda, situación para la que, de ninguna manera, la sentencia citada constituye un antecedente. De seguirse esta lógica, el juzgador de segunda instancia -en un proceso de reparación directa en el que ya se habría surtido una instancia- con base en la demanda formulada, incurriría en un defecto sustantivo, por no empezar a contabilizar el término desde una prueba aportada en segunda instancia.

93. Así, al margen de esta argumentación, que no resulta del todo comprensible, pues -se repite- se estaría justificando un nuevo hecho para considerar que la demanda, que fue presentada antes, se formuló en tiempo, tampoco es claro cómo este hecho sería determinante para configurar la responsabilidad del Estado. Según los términos de la acción de tutela, hasta ese momento, era “confuso” que el siniestro no se hubiese ocasionado a causa del piloto. Sin embargo, al revisar esta decisión se tiene que ella se profirió en el marco del proceso de responsabilidad fiscal por la pérdida de la aeronave en el siniestro aéreo. Por lo cual, se trata de un argumento que pretende valorar como positiva la interposición de una demanda por un hecho que, según se explica, es determinante y sin el cual no se podía resolver lo solicitado, pero el cual sólo fue aportado en segunda instancia.

94. Ahora bien, sobre la carga de explicar cuándo se tuvo conocimiento del daño, la acción de tutela parte del supuesto de explicar que ello debe computarse desde que se produjeron los efectos finales del daño. Sin embargo, la providencia cuestionada indicó que esto es una argumentación que no tiene en consideración la disposición pertinente, sobre el término de caducidad en el caso de acción de reparación directa, de acuerdo con lo considerado, de manera explícita, en el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo ya citado -supra,

fundamento 84-. En efecto, se indicó lo siguiente:

“Ahora bien, es posible que, en determinados eventos, el daño se prolongue en el tiempo, con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos dañosos que se le sirven de fundamento a la acción; sin embargo, esto no puede significar que el término de caducidad se prolongue o se suspenda de manera indefinida, por cuanto la norma no consagra dicha consecuencia.

En otros términos el artículo 136.8 del C.C.A no establece que el cómputo de la caducidad empieza a correr en el momento en el que cesa el daño o se producen sus manifestaciones finales, sino que determina que el mismo empieza a correr a partir del día siguiente al hecho que le sirve de fundamento a la pretensión, esto es, la fecha en la que acaece el suceso o fenómeno que genera el daño, de no ser se confundiría aquél con las secuelas y efectos del mismo”.

95. En consecuencia, de acuerdo con el marco teórico estudiado, no es posible concluir que exista un defecto sustantivo pues la interpretación adoptada en la disposición de la referencia atiende a lo allí dispuesto y no se demostró que ella fuera irrazonable. Al respecto, se debe precisar que la sentencia SU-659 de 2015 no resulta un precedente aplicable, dado que sus reglas suponen que existe una duda sobre el inicio del término de caducidad, pero en el caso objeto de revisión observa la Sala Plena que no existía dicha duda, ya que el juez ordinario valoró las pruebas y determinó que los actores conocieron del daño en el momento mismo del accidente. Otra cosa, diferente, es que existieran dudas sobre la magnitud del daño, pero lo relevante para efectos de la caducidad es el conocimiento del daño y no el conocimiento sobre su magnitud, incluso, la magnitud se puede definir con posterioridad a la sentencia, en el marco de un incidente de liquidación de perjuicios. De allí que, recuerda la Sala Plena que, para que la aplicación o interpretación de una norma configure un defecto de esta naturaleza, es necesario que se demuestre que “el juez en forma arbitraria y caprichosa, con base únicamente en su voluntad, actúa franca y absolutamente en desconexión con la

voluntad del ordenamiento jurídico”.

(i) Supuesta configuración del defecto sustantivo por carencia absoluta de fundamento jurídico

96. Un tercer argumento para justificar este defecto tiene relación con la supuesta ausencia de fundamentación de la decisión. Así, en la acción de tutela se explicó que la manera en la que se contó el término de caducidad, además de desconocer las reglas jurisprudenciales citadas para sustentar el primer defecto, aplicó “el fenómeno de la caducidad derechamente por una simple confrontación de fechas lo cual desnaturaliza la norma que aplica con alcance equivocado y en contra posición con sus propias verificaciones probatorias y con los criterios jurisprudenciales sólidamente establecidos”. En consecuencia, para dar respuesta a este cuestionamiento, es necesario retomar lo indicado por la providencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, el 27 de agosto de 2020, explicó, después de aludir al artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, que la caducidad es un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley:

“la facultad de accionar comienza con el término prefijado por la ley, y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero perezca definitivamente al caducar o terminar el plazo fijado por el legislador, momento en el que se torna improrrogable y, por ende, preclusivo”.

97. Explicado lo anterior, se indicó que la Corte Constitucional ha establecido que los términos fijados por el legislador son razonables y proporcionales a la luz de las normas constitucionales superiores, dado que brindan seguridad jurídica a los administrados y ponen límites claros para acceder a la administración de justicia (sentencias C-115 de 1998 y C-832 de 2011). En consecuencia, se adujo que para determinar el momento en el cual empieza a correr la caducidad, frente a lesiones personales, es una carga de la parte demandante

establecer cuándo conoció el daño y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido al momento de su causación. El término de caducidad, por tanto, opera por ministerio de la ley, no puede depender de las partes y no es posible que, con el fin de aplicar un enfoque constitucional, desatender normas de orden público, sin perjuicio de que el análisis de tal debe darse caso a caso.

98. En consecuencia, la fecha en la que se tiene conocimiento de la magnitud del daño no constituye un criterio para el conocimiento del mismo, para lo cual se debe tener en cuenta que se puede demandar y solicitar las pruebas periciales que así demuestren la magnitud e, incluso, si tal no se conoce al momento de proferirse el daño se puede condenar en abstracto. En consecuencia, al estudiar el caso propuesto, se indicó que de la demanda se podía establecer que la causa del daño fue el accidente, del 27 de marzo de 2007, por lo cual la demanda de reparación directa fue presentada por fuera del término legal dado que, desde la ocurrencia del tal, los demandantes tuvieron conocimiento de los daños causados en ese mismo momento.

99. Por ende, el Consejo de Estado concluyó que en el asunto objeto de examen, el término de caducidad inició el 28 de marzo de 2007, lo que conlleva, en principio, a que la acción de reparación directa caducara el 28 de marzo de 2009. Sin embargo, como el 25 de marzo de 2009, “faltando tres días para que operara el fenómeno de caducidad, los demandantes solicitaron ante la Procuraduría 36 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Nariño la conciliación extrajudicial, y transcurrido[s] 3 meses desde la presentación de la solicitud, sin que se hubiera adelantado la conciliación, se reanudaron los términos para presentar la demanda, los cuales vencían el 29 de junio de 2009. Por consiguiente, la demanda presentada el 5 de agosto de 2009 deviene claramente extemporánea, por las razones expuestas”.

100. Así, no es posible afirmar que no existiera fundamento jurídico alguno para justificar la determinación controvertida. Por el contrario, parece determinante para la decisión considerar que las explicaciones sobre la caducidad no sólo se sustentaron en el término fijado por el legislador para ello, sino que, en particular, era relevante considerar que la

solicitud de conciliación extrajudicial se presentó a tiempo, pero la demanda no se formuló dentro del término dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, sobre la suspensión de la prescripción o caducidad, en donde se aclara que la presentación de la solicitud suspende los términos “(...) hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable” (énfasis fuera del texto original). Por ende, no es posible justificar la existencia de un defecto sustantivo por la aplicación del artículo artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo y de lo dispuesto en la Ley 640 de 2001.

() Supuesta configuración del defecto sustantivo por no diferenciar cada uno de los daños causados a los demandantes y no tenerse en consideración la imposibilidad del demandante de recurrir a la jurisdicción

101. Finalmente, explicó la acción de tutela que la providencia no diferenció “la naturaleza del daño cuya reparación demanda cada uno de los demandantes en su condición particular de víctima, lo cual era pertinente para la fijación del inicio del cómputo del término de caducidad”. Indicó que se debía evaluar la naturaleza de cada uno de los daños para declarar la caducidad (moral o material), por lo cual se adujo que se les impidió una defensa individualizada. Además, se indicó que entre los demandantes estaba la víctima directa, su cónyuge y sus dos hijos menores y, en consecuencia, se debía valorar el deber de protección reforzada en favor de tales personas por ser menores de edad o sufrir de una situación de invalidez. Más adelante, adujo que “tampoco se tuvo en cuenta la imposibilidad física de recurrir a la jurisdicción en razón de los impedimentos por los daños en la salud reclamados, a tal punto que se omitió que el teniente Zapata estaba imposibilitado de acudir a la justicia cuando estuvo en estado de coma”.

102. Al margen de que en la demanda ninguna solicitud sobre la flexibilización de la caducidad con fundamento en ninguna de estas causas se puso de presente y, por ello, es posible cuestionar la subsidiariedad de este argumento, el criterio adoptado por el legislador para el cómputo de la caducidad es del día siguiente al acaecimiento del hecho y no la naturaleza de daño o la calidad de los sujetos involucrados. Sin duda, podría ser una aproximación interesante para la fijación del término de caducidad, pero en tal análisis los accionantes prescinden por completo del texto del artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo (cómputo de la caducidad en acciones de reparación directa) y de lo dispuesto en la Ley 640 de 2001 (plazo máximo de suspensión por solicitud de conciliación extrajudicial), para explicar la razón de dicha flexibilización en tal contexto y mucho menos cómo esta noción debía ser asumida por el Consejo de Estado.

103. En consecuencia, es pertinente señalar -de nuevo- que el artículo 230 de la Constitución explica que los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley y, por ello, no basta para configurar un defecto sustantivo el hecho de proponer una aproximación diferente al caso. Con mayor razón, si ello no se justifica en los términos de las disposiciones aplicadas y su interpretación razonable, con el fin de no ignorar, por completo, la voluntad del legislador. Tampoco se indicó, entonces, cuál era la manera correcta de computar el término para algunos de los demandantes, en virtud de sus circunstancias, sino que se retoma el argumento sobre la valoración de la notificación del dictamen de la Junta Médico Laboral y el momento del retiro de la institución. Se trata de un argumento que, de nuevo, retoma el defecto fáctico declarado improcedente por las razones ya explicadas, así como tampoco cumple con una carga argumentativa mínima, para que el juez de tutela sustituya al competente y de determine, a partir de argumentos generales, la existencia de un defecto que no fue sustentado en rigor.

104. Pero, además, un criterio diferente para cada demandante podría relativizar, al extremo, la labor de administrar justicia. Con todo, lo propuesto en la acción de tutela no luce concordante con lo expuesto en la demanda y en el poder judicial otorgado al apoderado, mediante el cual los accionantes, indicaron que tal comprendía su representación judicial

para interponer demanda de reparación directa, “por los daños ocasionados en mi condición de víctima directa, como consecuencia del accidente de la aeronave 412 provocada por un oficial de la ARMADA NACIONAL en actividad, quien se encontraba a bordo de la aeronave”. Como se ve, desde el acto propio de apoderamiento se identificó como causa el accidente de la aeronave, sin que, para la valoración de la responsabilidad o la caducidad, se propusiera la necesidad de diferenciar entre el tipo del daño o los sujetos solicitantes. Por lo cual, lo requerido en la acción de tutela parece reabrir el debate sobre el cómputo inicial de la caducidad, pese a que lo discutido es, en realidad, la suspensión de la caducidad estipulada en la disposición por la solicitud de la conciliación extrajudicial, la cual, según indica la norma, no puede extenderse por más de tres meses.

105. En tal sentido, otro de los cuestionamientos se refiere a que no se le podía exigir al demandante interponer su demanda en debida oportunidad, así: exigirle al “demandante demandar -sic- desde el momento en el que ocurrió el accidente, a pesar de la existencia de investigaciones administrativas para determinar el origen del mismo”. En consecuencia, se propone que “[c]uando la víctima está siendo investigada por el accidente dentro del cual resultó damnificada, no podría demandar hasta que sea exonerada o se establezca que no fue ella la autora o coautora del hecho o del daño antijurídico. En el caso, la Armada Nacional inició una investigación de los hechos, pues el primer sospechoso era el mismo piloto que resultó lesionado”.

106. Sin embargo, el anterior reproche, como los demás cuestionamientos propuestos, no fueron sustentados en la demanda inicial y, por el contrario, en ella se explicó que las versiones iniciales ya daban cuenta de la responsabilidad de un agente del Estado. En efecto, en la demanda presentada, el 5 de agosto de 2009, se adujo que en un informe, del 16 de abril de 2007, el cual estaba dirigido al Inspector General de la Armada Nacional, consta que el daño se ocasionó por la explosión de una granada y que, de la situación conocida, podía deducirse que “el Teniente Hernández Toca, fallecido en el evento, se embarcó a bordo de del avión en el puesto militar El Encanto, Amazonas, con dos granadas de mano e su poder, de las cuales una granada fue activada dentro del avión durante el vuelo (hecho 5 de la

demanda)”. De hecho, nada se indicó sobre la necesidad de considerar los motivos que, ahora, una vez declarada la caducidad se exponen, más allá de indicar en los hechos que el pronóstico del demandante era reservado y estaban a la espera de lo que determinara la Junta Médico Laboral.

107. Además, debe cuestionarse que lo ahora indicado no sea coherente con las actuaciones procesales, de acuerdo con las que, se tiene, que la solicitud de la audiencia de conciliación extrajudicial se formuló, el 25 de marzo de 2009, es decir dentro del término de caducidad que vencía, en principio, el 27 de marzo de 2009. En consecuencia, con esta solicitud persistían tres meses adicionales para la interposición de la demanda, pero ello no se dio y, por esto, se declaró la caducidad de la acción. De manera que ninguna de las circunstancias descritas con anterioridad parecen haber tenido influencia en la extemporaneidad con la que se interpuso la demanda pues, incluso, existiendo el poder para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación extrajudicial, no se entiende cómo podría influir la circunstancia de que quien lo otorga hubiese estado en coma, más de un año antes o no hubiese estado en condiciones de probar el daño y su magnitud, cuando dicha solicitud se presentó antes y, en término, con fundamento en un daño que ya era conocido. Entonces, no resulta del todo comprensible lo afirmado en la acción de tutela. Con mayor razón, si lo solicitado para valorar la oportunidad de la demanda son documentos aportados con posterioridad a ella y los cuales se consideraron determinantes para comprender la magnitud del daño. Así, lo argumentado es que se deben valorar nuevas pruebas para justificar la tardanza en la interposición de una demanda que es anterior y que estuvo precedida de una solicitud de conciliación oportuna.

108. Conclusión respecto de la inexistencia de un defecto sustantivo. De manera que, ninguno de los argumentos expuestos permite concluir la existencia de un defecto específico de procedencia de la acción de tutela, al no haberse demostrado, con la carga que exige la jurisprudencia constitucional el defecto sustantivo. Por ende, de manera reciente, ha explicado la Corte Constitucional que los argumentos sobre el presunto desconocimiento de la ley y de las circunstancias particulares de los demandantes, exigen demostrar con apego a

lo aportado en el expediente, que “se hubiesen configurado actuaciones judiciales ostensiblemente arbitrarias o caprichosas que hagan procedente la intervención del juez de tutela”. Por lo cual, cuestionar el criterio empleado para declarar la caducidad, del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podría ser “una intromisión del juez constitucional en su ámbito de autonomía”.

109. En consecuencia, no se entiende acreditado este defecto, por lo cual se confirmarán, de manera parcial, la decisión de los jueces de tutela que conocieron el amparo de la referencia al no haberse acreditado ninguno de los defectos alegados.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

110. Le correspondió a esta corporación revisar las sentencias de tutela que negaron la acción de tutela promovida contra la providencia que, en segunda instancia, declaró la caducidad de la acción de reparación directa, interpuesta como consecuencia de los daños reclamados por el señor Luis Alejandro Zapata Casas y sus familiares. En consecuencia, respecto a la configuración de (i) un defecto fáctico y de un presunto desconocimiento del precedente, indicó que la manera en la que fueron propuestos tales causales, en realidad, pretendían reabrir el debate sobre la exclusión de unas pruebas sobrevinientes que se había agotado en una providencia de 2013, por lo cual no cumplía con los presupuestos generales de procedencia de tutela contra providencias y, por ello, se declararía la improcedencia en la parte resolutive de esta providencia. De otro lado, (ii) en relación con la ocurrencia de un defecto procedimental absoluto y violación directa de la Constitución, se explicó porque tales no cumplían con la carga argumentativa mínima para pronunciarse de fondo, por lo cual se confirmaría en este aspecto las providencias de tutela revisadas.

111. Sin embargo, se estudió de fondo la supuesta configuración del defecto sustantivo por aplicación exegética del término de caducidad, no obstante lo cual la mayoría de la Sala

Plena concluyó que tal no podía configurarse en tanto la providencia cuestionada se limitó a aplicar el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el cual “[l]a de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”. Asimismo, esta decisión se fundamentó en lo dispuesto en lo regulado en la Ley 640 de 2001, sobre el plazo máximo de suspensión por solicitud de conciliación extrajudicial.

112. En consecuencia, considera la Sala Plena que se trata una interpretación razonable y proporcional fundada en la normatividad que, para dicho momento, se encontraba vigente. De la misma manera, concluyó que el precedente de la SU-659 de 2015 no era pertinente para resolver el caso concreto y que, contrario a lo argumentado en la acción de tutela, no es cierto que la providencia controvertida no se hubiese argumentado en debida forma o que hubiese dejado de pronunciarse sobre aspectos explicados en la correspondiente demanda de reparación directa. En consecuencia, se indicó que se confirmaría, de manera parcial, las decisiones que negaron el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la defensa.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR improcedente el amparo presentado, mediante apoderados judiciales, por Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y de sus menores hijos, respecto a los defectos por el presunto desconocimiento del precedente y la supuesta configuración de un defecto fáctico respecto a la providencia proferida por la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, proferida el 27 de agosto de 2020 (Exp. 46.706), por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- En los demás aspectos y por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR el fallo proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 24 de junio de 2021 que, a su vez, confirmó la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado el 11 de marzo de 2021, en las cuales, se negó el amparo solicitado de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la defensa, por no haberse acreditado la existencia de un defecto específico de tutela contra providencia.

Tercero.- Por Secretaría General de esta Corte, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con salvamento de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Término de caducidad está regulado en normas de orden público, es de obligatorio cumplimiento y no depende de la voluntad de las partes o del juzgador (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-8.363.539

Acción de tutela instaurada por Raissa Morella Carrillo Villamizar y Jesús M. Carrillo B. como

apoderados del señor Luis Alejandro Zapata Casas y otros en contra del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”.

Acompaño la decisión adoptada en la Sentencia SU-216 de 2022, en la que la Sala Plena resolvió, de un lado, declarar improcedente el amparo presentado, mediante apoderados judiciales, por Luis Alejandro Zapata Casas, María Margarita Sánchez Llinás y sus hijos menores de edad, en contra de la Sección Tercera, Subsección “A”, del Consejo de Estado, en relación con los defectos por el presunto desconocimiento del precedente y la supuesta configuración de un defecto fáctico respecto a la providencia proferida el 27 de agosto de 2020. Y, de otro lado, confirmar el fallo proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 24 de junio de 2021 que, a su vez, confirmó la sentencia dictada por la Sección Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado el 11 de marzo de 2021, en las que se negó el amparo solicitado de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la defensa, por no haberse acreditado la existencia de un defecto específico de tutela contra providencia judicial.

Sin embargo, me permito aclarar el voto porque considero pertinente plantear que no comparto la supuesta flexibilización del cómputo del término de caducidad que hace la sentencia (fj. 81, 92 y 102), pues ello desconoce que el término de caducidad está regulado en normas de orden público y, por ende, de obligatorio cumplimiento, por lo que no puede depender de la voluntad de las partes o del juzgador.

En el caso estudiado el cuestionamiento principal a la decisión de la corporación accionada versaba sobre el momento a partir del cual fue contabilizado el término de caducidad de la acción de reparación directa regulada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época, y que era señalado en el artículo 136.8 en los siguientes términos: “[l]a de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2)

años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”. Esto, porque la Sección Tercera, Subsección “A”, del Consejo de Estado concluyó que al momento de presentar la demanda de reparación directa el término de caducidad ya había operado.

La solicitud de tutela planteó la supuesta configuración de un defecto sustantivo al aplicar de manera exegética el término de caducidad previsto en el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo y no hacer una interpretación con un enfoque constitucional, tal como se hizo en la Sentencia SU-659 de 2015. En esa oportunidad, la Sala Plena contabilizó el término de caducidad de la acción de reparación directa regulada en el entonces Código Contencioso Administrativo, desde el momento en que se estableció la verdadera autoría del crimen y no desde la fecha de ocurrencia de la muerte de la menor de edad, pues se justificó que para el momento en que ocurrieron los hechos se encontraba oculta la responsabilidad del verdadero autor, en el caso concreto, el agente que ocasionó el daño, y no se conocía, por tanto, la posible responsabilidad estatal

Comparto la conclusión según la cual los casos estudiados en las providencias son sustancialmente diferentes, por lo que no era posible aplicar en esta oportunidad la subregla fijada en la Sentencia SU-659 de 2015. Sin embargo, debe entenderse que la subregla descrita no constituye un supuesto de flexibilización del cómputo de la caducidad, sino que plantea una interpretación de la norma (art. 136.8 CCA) conforme con la Constitución, fundada en la salvaguardia de los derechos fundamentales y tomando en consideración las especiales circunstancias que rodearon el caso concreto.

Finalmente, es importante subrayar que el término de caducidad está regulado en normas de orden público y, por ende, de obligatorio cumplimiento, por lo que no puede depender de la voluntad de las partes o del juzgador. Esto, sin perjuicio de que el análisis de tal institución se haga caso a caso.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER Y

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA SU216/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Debió concederse el amparo por cuanto se configuró defecto fáctico en su dimensión negativa (Salvamento de voto)

(...), si el Consejo de Estado hubiese realizado un detallado y juicioso análisis de las pruebas aportadas al expediente, hubiese podido decidir, por ejemplo, que la fecha a tenerse en cuenta para empezar a contar el término de caducidad fue el 30 de julio de 2008, es decir, el momento en el que, a partir de los peritajes e informes decretados, el Juzgado 106 de Instrucción Penal Militar resolvió inhibirse de iniciar investigación penal formal dentro de la indagación preliminar en contra el accionante y el resto de tripulantes de la aeronave accidentada, (...).

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Se desconoció el precedente constitucional que flexibiliza el cómputo del término de caducidad cuando no hay certeza del momento de ocurrencia del daño (Salvamento de voto)

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Se configuró defecto sustantivo, por cuanto faltó motivación con la interpretación exegética (sin enfoque constitucional) del término de caducidad (Salvamento de voto)

(...), la relevancia constitucional en este y en los demás defectos alegados se acreditó en debida forma, toda vez que, su soporte lo constituía no sólo la condición clínica en la cual se encontraba el accionante con posterioridad al accidente que padeció, sino también, frente al claro desconocimiento del precedente de esta Corte por parte de la autoridad judicial demandada que, sin un análisis probatorio adecuado, resolvió el asunto bajo una óptica estrictamente legalista, que dejó a un lado la necesidad de valorar este tipo de procesos bajo una mirada flexible que comprenda las particularidades de los ciudadanos al momento de acudir a la justicia, claro está, en situaciones completamente excepcionales, como la probada en el expediente de la referencia.

Expediente: T-8.363.539

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con absoluto respeto por las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, procedemos a exponer las razones por las cuales decidimos apartarnos de la determinación adoptada por la Sala Plena en el proceso de la referencia, dentro del amparo requerido por Luis Alejandro Zapata Casas y otros en contra de la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, que confirmó el fallo dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que, a su vez, confirmó la sentencia de la Sección Segunda, Subsección “A” de la misma Corporación, en las cuales, se negó la protección de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la defensa, tras considerar que no se acreditó la existencia de un defecto específico de tutela contra providencia judicial.

En primer lugar, es preciso recordar los defectos que la parte demandante atribuyó a la providencia censurada, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, que confirmó el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa, así:

(i) Desconocimiento del precedente constitucional sobre la contabilización del término de caducidad y de protección al debido proceso. Del escrito de la demanda de tutela, se pudo extraer que, frente a esta causal, los accionantes consideraron transgredido el precedente de esta Corte contenido en las Sentencias SU-659 de 2015, T-201 de 2019 y SU-282 de 2019, en relación con la aplicación del criterio de cognoscibilidad y la flexibilización del término de caducidad de la acción de reparación directa, puesto que, con anterioridad a la notificación tanto del acta de la Junta Médica Laboral como de la resolución del retiro del servicio activo del señor Zapata Casas, no era posible presentar dicha demanda, porque la víctima no conocía la existencia del daño y su magnitud.

(ii) Defecto sustantivo por aplicación exegética del término de caducidad e indebida aplicación del término de caducidad. Señalaron que se había configurado esta causal, por cuanto la autoridad demandada había aplicado una norma sin interpretarla de conformidad con la Constitución, en este caso, el numeral 8 del artículo 136 del CCA -vigente para la

época de los hechos- que prevé el término de la caducidad del medio de control de reparación directa. Esto, por cuanto se resolvió el asunto atendiendo la literalidad de la norma citada, soslayando las particulares del caso concreto, tales como, el conocimiento del daño sufrido por el accionante, que, según los demandantes, se concretó, primero, con la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral, y, segundo, con la notificación del acto administrativo que resolvió el retiro del servicio activo del señor Luis Alejandro Zapata Casas.

(iii) Defecto procedimental absoluto por cuanto el juez actuó al margen del procedimiento establecido, en contravía del principio de consonancia. Argumentaron que, de conformidad con lo dispuesto por esta Corte en la Sentencia SU-424 de 2012, se configuraba esta causal por vulneración del principio de consonancia, cuando la sentencia no tiene relación con los hechos y las pretensiones de la demanda. En ese sentido, para los accionantes, en el escrito de la reparación directa se dejó claro que el litigio se refería a la responsabilidad del Estado por el daño en la salud y por el retiro del servicio activo del tutelante. Sin embargo, el Consejo de Estado reestructuró la discusión jurídica y la relacionó con la reclamación por el accidente aéreo, aspecto que incidió directamente en la resolución final del caso, en contravía de los derechos fundamentales de los actores.

Finalmente, con fundamento en la Sentencia T-450 de 2011, consideraron que también se acreditaba esta causal respecto a la transgresión del principio de congruencia, que culminaría en la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la defensa, tal y como, según los demandantes, ocurrió en este asunto, puesto que “se presenta una contradicción entre la fundamentación de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia censurada y la jurisprudencia de 2 altas cortes- Consejo de Estado y la Corte constitucional- en cuanto al momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad, cuando luego de los hechos se conoce que el autor fue un agente del Estado. En consecuencia, es palmario que el presente asunto presenta una tensión constitucional entre la decisión judicial y los derechos fundamentales de los tutelantes que debe ser resuelta.”

(iv) Violación directa de la Constitución. Los actores señalaron que el fallo que se cuestionaba, además de desconocer el precedente constitucional y judicial que sobre el cómputo del término de caducidad se ha proferido, se apartó de estos sin explicar las razones por las cuales no tendría en cuenta tales pronunciamientos, “como es exigible bajo el imperio de la ley al que también están sujetos los jueces.”

Por lo tanto, es preciso manifestar que la Sentencia SU-216 de 2022 eludió efectuar un análisis profundo de varios defectos, sobre todo, por cuanto en el caso concreto, era totalmente plausible analizar, principalmente, el defecto fáctico, y en consecuencia de ello, los defectos por violación del precedente y sustantivo, entre otras, por las siguientes razones.

i. (i) Sobre el defecto fáctico

Es de aclarar que la demanda de tutela no le asignó una numeración autónoma a este defecto, sino que lo desarrolló en el numeral 3 tras concluir la exposición del defecto procedimental absoluto. De ahí que, en atención a un exceso ritual manifiesto en el análisis de la demanda de tutela contra providencia judicial en la Sentencia SU-216 de 2022, la Corte sólo le dio importancia al argumento del dictamen de la pérdida de capacidad laboral sin entrar a considerar la trascendental relevancia que comporta el hecho de que de tiempo después de la fecha de la ocurrencia del siniestro aéreo, por medio de otros dictámenes que fueron incorporados al expediente ordinario como medios de prueba mediante auto del 2 de agosto de 2013 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, fue que se pudo comprobar y así lo conocieron las partes, que no hubo un accidente que era objeto de investigación, sino un verdadero siniestro aéreo y que éste se produjo con motivo de una acción de un agente del Estado -el Teniente Coronel Fabián Andrés Hernández Toca- quien en pleno vuelo accionó una granada con las graves consecuencias que ello produjo, entre otras, la muerte de ese

oficial, contrariando, además, los poderes de proactividad del juez de tutela en favor de los derechos de quienes a ella acuden como consecuencia de la vulneración de sus derechos fundamentales. Nótese como, al respecto, la providencia de la cual disentimos señaló de manera genérica que:

“Por lo anterior y en los términos argumentados en la acción de tutela, no es posible aceptar que se reabra el debate sobre un asunto que quedó en firme mediante una providencia, diferente a la cuestionada, en el año 2013 y que corresponde a la negativa en incorporar las pruebas aportadas, al haberlas podido presentar en el correspondiente proceso probatorio, surtido en primera instancia. De allí que, la controversia sobre la necesidad de valorar estos elementos probatorios es un tema sobre el cual el juez del amparo no puede pronunciarse sin desconocer la cosa juzgada de otra providencia. Por lo cual, se declarará improcedente el defecto alegado por el presunto desconocimiento del precedente y su impacto en un defecto fáctico, dado que no se cumple con el presupuesto de inmediatez y se trata de un asunto resuelto, en su debida oportunidad, en una providencia diferente a la ahora cuestionada. De manera que tampoco puede entenderse satisfecha la oportuna alegación de los correspondientes defectos y el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, en tanto la razón por la que no se valoraron ciertos elementos no puede atribuirse a la providencia dictada, en segunda instancia, mediante sentencia del 27 de agosto de 2020, sino a su explícita exclusión como parte del proceso en una providencia que quedó en firme desde el año 2013”. (negritas fuera de texto)

Por consiguiente, consideramos que la Corte tenía el deber de pronunciarse sobre el defecto fáctico. Mas al no hacerlo, no fue posible verificar que al momento de la simple ocurrencia del siniestro aéreo no se tenía conocimiento acerca de si era un accidente o un verdadero siniestro; de la causa que lo ocasionó, esto es, v.gr., una acción u omisión de la tripulación al mando en la conducción de la aeronave, una fuerza mayor o un caso fortuito, un ataque desde el exterior en pleno vuelo o a una acción deliberada de alguno de los ocupantes y en general a una causa extraña; y mucho menos del presunto daño antijurídico. Es decir, debió diferenciarse entre la ocurrencia del hecho, que en esta ocasión se trató de la caída de una

aeronave y que, por supuesto, no existe duda sobre su acontecimiento y, el momento en el cual luego de sendas investigaciones técnicas, disciplinarias e inclusive penales, se tuvo real conocimiento del mismo como siniestro aéreo y la causa o motivo que lo ocasionó, pues fue a partir del esclarecimiento de ese hecho oscuro cuando fue posible concretar una eventual responsabilidad del Estado, sobre todo, si es allí cuando se establece la participación de un agente del Estado.

Al efecto, bastaba que se revisara el escrito de la demanda de reparación directa y con él los medios de prueba que le servían de fundamento en el cual los accionantes explicaron detalladamente que: “En el caso, la probada consistió en una conducta de un agente al servicio de la administración, desarrollada durante el servicio, de manera inapropiada que causó un daño antijurídico a las víctimas. Conducta que por ningún aspecto fue o es imputable a los actores ni a terceros ni a causa extraña. Mas bien, se sabe quién la causó. La falla presunta deviene de la propiedad y custodia del artefacto explosivo generador de riesgo, al cuidado de un agente del Estado como Teniente Hernández Toca.”

De esa manera, el conocimiento cierto sobre la ocurrencia del hecho dañoso solamente se aclaró entre los años 2008 y 2009, cuando se estableció que la razón que produjo el siniestro aéreo fue la manipulación imprudente, en pleno vuelo, de una granada de mano, hecho dañoso atribuible al Teniente Coronel Fabián Andrés Hernández Toca, quien murió en el acto. La ocurrencia del hecho dañoso, sólo pudo determinarse a partir de la valoración probatoria de los informes de expertos que así lo consignaron en sus dictámenes, los cuales, fueron aportados al expediente ordinario y debidamente decretados en el auto de ponente del 2 de agosto de 2013, por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Es por lo anterior, que no es posible comprender las razones por las cuales, la mayoría de la Sala Plena sostuvo, textualmente que, “el entonces Consejero Ponente consideró que, pese a la admisión del recurso de apelación, ´el recurrente allegó varias piezas documentales respecto de las cuales solicitó se tuvieran como prueba al momento de resolver el recurso de

alzada'. No obstante, advirtió mediante auto del 2 de agosto de 2013, que algunas de las pruebas aportadas no se ajustaban a ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, sobre las pruebas en segunda instancia, por cuanto 'dichos documentos pudieron alegarse con anterioridad a la clausura del período probatorio, pues se observa que tienen fecha de expedición anterior al 3 de agosto de 2009'. En consecuencia, se dispuso no tener como pruebas -entre otras- la notificación al Teniente Luis Alejandro Zapata Casas de las conclusiones del Acta Médico Laboral y la resolución No. 3132 del 28 de julio de 2009, en la que el Ministerio de Defensa Nacional lo retiró del servicio. Sin embargo, se tuvo en consideración, por ser posterior al período probatorio, el fallo del 28 de octubre de 2009, proferido por la Armada Nacional al interior de la investigación administrativa de la referencia. No obstante que contra el anterior auto se interpuso recurso de súplica, el 13 de noviembre de 2013, fue confirmado". (Negritas fuera de texto).

Esto, por cuanto es evidente que el fallo del 28 de octubre de 2009 dictado por la Dirección de Reclutamiento y Control de Reserva Naval de la Armada Nacional exoneró de responsabilidad administrativa al Teniente de Navío Luis Alejandro Zapata Casas por los daños ocasionados a la aeronave ARC-412, dado que, "los hechos que aquí se investigan no se generaron por la culpa, dolo o negligencia del Tn Alejandro Zapata Casas, por el contrario los hechos se causaron por causa externa a la voluntad de este."

Lo expuesto, en nuestro criterio, era trascendental y relevante para resolver este asunto en la providencia dictada por la Sala Plena, no sólo porque se comprobó que el accionante no tuvo relación con las causas que culminaron en el siniestro, sino porque dentro de dicho proceso administrativo, concretamente el 19 de agosto de 2008, el Teniente de Fragata Hernán Darío Prada Saavedra presentó el informe en el que determinó que el motivo del accidente correspondió a la manipulación imprudente de una granada de mano tipo IM M26HE por parte del Teniente Coronel Fabián Hernández Toca. Lo anterior, en consonancia con el "Informe de Explosión A/B Avión Cessana ARC 412", del 16 de abril de 2007, en el cual, el Jefe del Departamento de Operaciones de Infantería de Marina, concluyó que

“[t]eniendo en cuenta los pertrechos militares que le son asignados como dotación al personal militar de la Armada Nacional, me permito conceptuar que basado en la orientación hacia fuera de la perforación existente en el piso del avión, ésta fue causada por la explosión de una (01) granada de mano del tipo IM-M26 H.E fabricada por la Industria Militar Colombiana”.

En síntesis, fue sólo hasta ese preciso momento -19 de agosto de 2008- en el que se tuvo conocimiento sobre la efectiva participación de un agente del Estado en la ocurrencia del siniestro.

Si ello es así, necesariamente el término de caducidad para interponer una acción de reparación directa con motivo de la ocurrencia de un hecho causado intencionalmente por un agente estatal que generó un daño antijurídico, debía empezar a contarse desde que el hecho oscuro dejó de serlo. En otros términos, solo desde ese momento el medio de control de reparación directa -en aplicación del criterio de cognoscibilidad y del principio in dubio pro damnato o favor victimae- podía ser incoado. No obstante, la autoridad enjuiciada, lejos de considerar lo anteriormente expuesto, acudió a la interpretación menos favorable para las víctimas y concluyó que el conteo de la caducidad debía darse desde el día siguiente al acaecimiento de la caída de la aeronave sin saber que había ocurrido un siniestro aéreo, claro está, se insiste, por la ausencia de valoración del acervo probatorio sobre la ocurrencia del mismo que le hubiese permitido al Consejo de Estado adoptar una decisión diferente a la censurada por los actores.

Por lo tanto, es absolutamente clara la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración del material probatorio allegado al expediente ordinario, el cual ameritaba la intervención del juez de tutela toda vez que, este defecto “procede siempre y cuando (i) se vislumbre un error ostensible, flagrante, manifiesto e irrazonable en la valoración probatoria, que obedezca a un proceder caprichoso o incorrecto; y (ii) debe tener la entidad suficiente para tener ‘incidencia directa’, ‘trascendencia fundamental’ o ‘repercusión sustancial’ en la decisión.”

Finalmente, como ya fue expuesto, debe destacarse que la autoridad judicial accionada al resolver la apelación no analizó varios documentos que, oportunamente aportados y admitidos válidamente en el proceso, hubiesen permitido adoptar una determinación diferente a la declaratoria de caducidad de la acción de reparación directa interpuesta por los accionantes. Tales documentos, esencialmente corresponden a:

1. Informe del 16 de abril de 2007, del Jefe del Departamento de Operaciones de Infantería de Marina, en el que se señaló que el motivo del accidente correspondió a la manipulación imprudente de una granada de mano tipo IM M26HE por parte del Teniente Fabián Hernández Toca.

2. Peritaje del 19 de agosto de 2008, realizado por el Teniente de Fragata Hernán Darío Prada Saavedra, que estableció que, al igual que el informe anteriormente citado, el motivo del accidente correspondió a la manipulación imprudente de una granada de mano tipo IM M26HE por parte del Teniente Fabián Hernández Toca, quien fue la persona que murió en dicho accidente.

3. Concepto de INDUMIL sobre la seguridad de la granada que causó el siniestro.

4. Informe administrativo por lesiones No. 0673 de 24 de octubre de 2007 de calificación sobre las circunstancias de la Armada Nacional.

b) Pruebas documentales solicitadas y practicadas

5. El Oficio dirigido al Juez 106 de Instrucción Penal Militar en Puerto Leguizamo para que remitiera copia de las declaraciones rendidas en la investigación que se adelantaba relacionada con el accidente del ARC 412 – indagaciones preliminares No. 207J-106IPM y las copias de éstas. Téngase en cuenta que con base en ellas, posteriormente, mediante providencia del 30 de julio de 2008, esa autoridad judicial resolvió “INHIBIRSE DE INICIAR FORMAL INVESTIGACIÓN PENAL dentro de la presente indagación preliminar adelantada en la averiguación de responsables, delito en averiguación, por lo hechos ocurridos el día 27 de marzo de 2007 (...).”

c) Pruebas documentales aportadas con la apelación

6. Fallo del 28 de octubre de 2009, proferido por la Armada Nacional al interior de la investigación Administrativa No. INVE-FT-420-IGARARC-V01 en la que se resolvió “EXONERAR DE RESOPONSABILIDAD (sic) ADMINISTRATIVA al señor TN ALEJANDRO ZAPATA CASAS dentro de la presente investigación adelantada por los daños ocasionados a la aeronave ACR-412.”

7. Constancia de notificación del anterior fallo, entre otras.

Por lo tanto, de haberse valorado las anteriores pruebas, como mínimo, se habría concluido que la imputación del daño antijurídico a una autoridad pública, como consecuencia de su acción u omisión, presupuesto indispensable para que surja el deber de indemnizar integralmente a la persona que lo padece, (art. 16 de la Ley 446 de 1998 y artículo 90 de la C.P.) solo fue posible de determinar en el momento en el que: (i) se comprobó que el siniestro fue provocado por parte de un agente del Estado, esto es, por el accionar imprudente del Teniente Coronel Fabián Andrés Hernández Toca; y (ii) que el Teniente Luis Alejandro Zapata Casas fue exonerado con ocasión de los documentos antes citados, tanto

de responsabilidad penal, como disciplinaria y administrativa, es decir que en tales procesos se probó que el siniestro no fue provocado o no se originó en una falta de pericia o imprudencia del Teniente Zapata como piloto.

De ese modo, dicho acervo resultaba de trascendental importancia, en tanto que, a partir de la fecha de tales probanzas, fue posible establecer la participación del Teniente Coronel Fabián Andrés Hernández Toca como el agente del Estado que ocasionó el siniestro aéreo por la manipulación de una granada, con la finalidad de estructurar los elementos del artículo 90 de la Constitución Política para acceder a la justicia a través del medio de control de la acción de reparación directa. No era posible establecerlo desde el día en que cayó la aeronave porque en ese momento no se supo la causa de la misma y el tema fue objeto de investigación, tanto que se requirió de la ayuda de expertos quienes aportaron a la esta los dictámenes exigidos para tal efecto. Al respecto, vale la pena anotar que de haberse encontrado responsable penal, administrativa o disciplinariamente al accionante, éste no podría solicitar la reparación de un daño en el cual tuvo culpa o dolo.

En suma, la Sala Plena omitió considerar que, si el Consejo de Estado hubiese realizado un detallado y juicioso análisis de las pruebas aportadas al expediente, hubiese podido decidir, por ejemplo, que la fecha a tenerse en cuenta para empezar a contar el término de caducidad fue el 30 de julio de 2008, es decir, el momento en el que, a partir de los peritajes e informes decretados, el Juzgado 106 de Instrucción Penal Militar resolvió inhibirse de iniciar investigación penal formal dentro de la indagación preliminar en contra el accionante y el resto de tripulantes de la aeronave accidentada, en el que se dispuso, luego de realizar un detallado análisis probatorio, sustentado en material documental y testimonial, que “[t]odo ello, nos lleva a inferir, que presuntamente el señor TECIM Hernández Toca Fabián (q.e.p.d.) fue la persona que activó la granada de fragmentación al interior de la avioneta CESSNA 412; y que debido a ello la explosión tuvo ocurrencia junto a sus pies, debajo de la silla del piloto, recibiendo junto con el mismo la mayoría de la onda explosiva; por lo cual sus botas resultaron bastante dañadas.”

() Del desconocimiento del precedente constitucional

La sentencia de la cual nos apartamos, entre otros argumentos, expuso:

“Al respecto, se debe precisar que la sentencia SU-659 de 2015 no resulta un precedente aplicable, dado que sus reglas suponen que existe una duda sobre el inicio del término de caducidad, pero en el caso objeto de revisión observa la Sala Plena que no existía dicha duda, ya que el juez ordinario valoró las pruebas y determinó que los actores conocieron del daño en el momento mismo del accidente. Otra cosa, diferente, es que existieran dudas sobre la magnitud del daño, pero lo relevante para efectos de la caducidad es el conocimiento del daño y no el conocimiento sobre su magnitud, incluso, la magnitud se puede definir con posterioridad a la sentencia, en el marco de un incidente de liquidación de perjuicios. De allí que, recuerda la Sala Plena que, para que la aplicación o interpretación de una norma configure un defecto de esta naturaleza, es necesario que se demuestre que “el juez en forma arbitraria y caprichosa, con base únicamente en su voluntad, actúa franca y absolutamente en desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico”.

Ahora, si bien el contexto fáctico en el que se adoptó la Sentencia SU-659 de 2015 cuenta con diferencias casuísticas propias, lo cierto es que la regla de decisión sentada en la sentencia de unificación en materia del conteo de la caducidad sí era aplicable al caso resuelto por la Sala Plena. Esto es, en los asuntos en los cuales exista duda frente al cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa, esta debe resolver en aplicación del principio *in dubio pro damnato* o *favor victimae*. Regla de unificación que fue reiterada en la Sentencia T-334 de 2018, esa vez, en un caso sobre flexibilización de la contabilización del término de caducidad desde la concreción del daño que se evidencio en el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

En ese sentido, a continuación, se explicará, teniendo en cuenta la metodología utilizada en la Sentencia T-334 de 2018, el cumplimiento de las subreglas sistematizadas por la Corte,

para el proceso que ahora resolvió la Sala Plena, y cuya decisión es manifiestamente contraria al precedente constitucional vigente, así:

i) Ante la duda sobre el inicio del término de caducidad, la corporación judicial está obligada a interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima

Atendiendo a los supuestos del caso, era posible establecer la existencia de una duda frente a la fecha en la cual debió iniciar el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa. Lo anterior, a partir de considerar la existencia de varios eventos de los cuales puede desprenderse el eventual comienzo del conteo, como, por ejemplo: la claridad sobre el daño sufrido por el Teniente Zapata Casas, del que solamente tuvo certeza cuando le fue notificada la pérdida de capacidad laboral del 97.73%. Por lo tanto, ante la duda, le correspondía a la autoridad judicial resolverla en favor de la víctima, por lo tanto, se configuraba la subregla.

ii) El momento en que las víctimas adquieren información relevante sobre la posible participación de agentes del Estado en la causación de los hechos dañosos

Al realizar el análisis de la providencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que fue objeto de debate, era dable determinar que no se tuvo en cuenta un aspecto que, a la postre, hubiese podido considerarse como una prueba contundente para establecer la causación del hecho dañoso, como lo es, la fecha en la cual se estableció que el origen del accidente aéreo fue causado por la manipulación imprudente en pleno vuelo de una granada de mano, atribuible al Teniente Coronel Fabián Andrés Hernández Toca, quien murió en el acto.

Bajo ese aspecto, del expediente se desprende la existencia de dos dictámenes, a través de los cuales se logró evidenciar la ocurrencia del siniestro aéreo, así: (i) Informe del 16 de abril de 2007, en el cual el Jefe del Departamento de Operaciones de Infantería de Marina, señaló que, “[t]eniendo en cuenta los pertrechos militares que le son asignados como dotación al personal militar de la Armada Nacional, me permito conceptuar que basado en la orientación hacia fuera de la perforación existente en el piso del avión, ésta fue causada por la explosión de una (01) granada de mano del tipo IM-M26 H.E fabricada por la Industria Militar Colombiana;” y, (ii) el Peritaje del 19 de agosto de 2008, realizado por el Teniente de Fragata Hernán Darío Prada Saavedra, que determinó que el motivo del accidente correspondió a la manipulación imprudente de una granada de mano tipo IM M26HE por parte del Teniente Fabián Hernández Toca, quien fue la persona que murió en dicho accidente.

Así las cosas, para la Sala Plena era posible afirmar, y no lo hizo, que una vez se tuvo conocimiento de que la causa que originó el accidente fue la explosión de la granada de mano por parte de un miembro de la Fuerza Pública, quien murió en el acto, fue ese el momento en el que se tuvo certeza de la participación de un agente del Estado, concretamente, en la causación del hecho dañoso, pues hasta ese momento, si bien se conocía la fecha del accidente, por su clara notoriedad, lo cierto es que en ese mismo instante no se tuvo evidencia concreta sobre la concurrencia y/o participación en el desarrollo de este por parte de alguno de los integrantes de la Armada Nacional que se encontraban al interior de la aeronave.

Finalmente, al no tener en cuenta los dictámenes descritos, la autoridad accionada bien pudo variar su decisión sobre la declaratoria de la caducidad de la acción, esencialmente, sobre el segundo dictamen pericial, es decir, el realizado el 19 de agosto de 2008, en tanto que, respecto al primero, el practicado el 16 de abril de 2007, el actor no estaba en plenas condiciones clínicas ni psicológicas para conocerlo, situación esta última que para la mayoría de la Sala no fue determinante.

iii) La oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior

Esta subregla se concretaba en este caso, toda vez que, al tratarse de la existencia de un accidente en el cual el señor Luis Alejandro Zapata Casas perdió el estado de conciencia, sufrió fractura de cadera, dolor e inmovilización en los miembros inferiores, dificultad para abertura ocular espontánea del ojo derecho, laceraciones múltiples, cuello inmovilizado, movimientos oculares derecho ausentes, alucinosis orgánica, entre otros, podría deducirse que durante el estado de incapacidad médica desconocía la existencia del daño.

Sin embargo, lo realmente cierto, y sin mayor justificación lo desconoce la mayoría de la Sala Plena de la Corte, es que la certeza del daño la obtuvo cuando fue notificado del dictamen de pérdida de capacidad laboral con disminución del 97.73%, lo cual denota que no se trata de una invalidez común sino de una gran invalidez. Esto, como consecuencia de las lesiones obtenidas en el accidente que padeció, las cuales lejos de superarse permanecen en el tiempo. Es decir, que la fecha cierta de la conciencia del daño fue el 8 de mayo de 2009, que corresponde a la notificación de dicho dictamen por parte de la Junta Médica Militar.

En tal sentido, era necesario que la Corte analizara los argumentos señalados en la Sentencia SU-659 de 2015, reiterados en la Sentencia T-334 de 2018, en los que explicó que,

“la adecuación de los supuestos fácticos a los presupuestos legales previstos en la norma no puede tornarse en un ejercicio exegético e irreflexivo, sino que exige el estudio crítico de las circunstancias particulares que rodean cada caso, porque si bien la afectación puede aparentar cierta obviedad sobre la manifestación del daño, lo cierto es que pueden existir hechos posteriores que resultan determinantes a efectos de establecer con certeza su

ocurrencia”.

Sin embargo, la Sala Plena, desconociendo tanto su propio precedente sobre la materia, como el acervo probatorio decretado y válidamente aportado al expediente de tutela, simplemente concluyó que no existía duda sobre el cómputo del término de caducidad, pues así fue dispuesto por el juez de la causa, quien determinó que este debía contabilizarse al otro día de la ocurrencia del accidente, aspecto, por demás, revictimizante, si se tiene en cuenta la condición clínica y psicológica del accionante para ese entonces.

Si bien es claro que el daño pudo derivarse del siniestro aéreo, no ocurre lo mismo respecto a la certeza de su configuración, y es ese, precisamente, el error en el que incurrió la Sala Plena, al tratar como iguales conceptos jurídicos que, por definición no lo son. Por lo tanto, en este caso, a diferencia de lo resuelto en la Sentencia T-334 de 2018, en el que se probó que el único e idóneo momento en el que se adquirió el convencimiento sobre la ocurrencia del daño fue el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, en esta oportunidad existían, al menos, tres sucesos que debieron ser tenidos en cuenta por el juez contencioso para contabilizar el término de caducidad, y que la posición mayoritaria desechó sin mayores argumentos: (i) la fecha en la que culminó la incapacidad médica del señor Luis Alejandro Zapata Casas, cuyas particularidades se explicarán posteriormente; (ii) la fecha de notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral del 97.73%; y (iii) el momento en el que, a través del dictamen pericial, se conoció la participación de un agente del Estado en la ocurrencia del hecho dañoso.

v) Frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales”

Esta subregla no aplica al presente caso, por cuanto el daño que se reclama se deriva de un siniestro aéreo.

En concordancia con lo expuesto en precedencia, consideramos que le correspondía a la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, aplicar para el caso concreto el principio *in dubio pro damnato* y las subreglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional “resolviendo a favor de los accionantes las dudas acerca del momento a partir del cual debía iniciarse la contabilización del término de la caducidad y, en consecuencia, flexibilizar su criterio,” dado que, como fue puesto de presente, existen varias alternativas a las que pudo haber acudido la autoridad accionada, frente a la aplicación del criterio de cognoscibilidad, con el propósito de evitar decretar la caducidad de la acción de reparación directa incoada por los demandantes.

En definitiva, y a partir de cada uno de los elementos de juicio anteriormente expuestos, en esta oportunidad la Corte debió declarar que, la Sección Tercera del Consejo de Estado desconoció el precedente judicial de esta Corporación, al no aplicar la subregla de decisión establecida en la sentencia SU-659 de 2015, en virtud del cual se admite flexibilizar el término de caducidad cuando se tiene certeza del daño en un momento posterior a aquél en que ocurrió.

(i) Sobre el defecto sustantivo

La Sentencia SU-216 de 2022, sostuvo que no se configuró el defecto sustantivo, el cual analizó en cuatro proposiciones fácticas que no fueron, según la tesis mayoritaria, probadas en el proceso: (a) por aplicación exegética de la ley, (b) por ausencia de enfoque constitucional del asunto, (c) por carencia absoluta de fundamento jurídico, y (d) por no diferenciar cada uno de los daños causados a los demandantes y no tenerse en consideración la imposibilidad del demandante de recurrir a la jurisdicción.

En ese sentido, metodológicamente, con la finalidad de exponer con claridad las razones por las cuales no compartimos la manera como la Corte estudió y resolvió este defecto, se citará la ratio de cada uno de los anteriores puntos, y, luego, se expondrá nuestra valoración del caso.

a. (a) Aplicación exegética de la ley

Sobre este aspecto, es importante destacar la ratio de la Sentencia SU-216 de 2022: “No existe una discusión sobre el hecho de que la determinación judicial se sustentara en una disposición inaplicable, su interpretación se hubiese consolidado por fuera del margen de interpretación de la norma o se fundara en una interpretación que sea, de forma manifiesta, errada o por fuera de los parámetros de la juridicidad. Por el contrario, la aplicación del texto cuando se configure el supuesto de hecho contenido en la norma es uno de los grandes logros del constitucionalismo moderno, después de la Revolución Francesa, en donde se limitó el poder, incluido el del juez, en beneficio de la aplicación abstracta de los postulados previamente definidos por el legislador. Ello significó dejar atrás la arbitrariedad y que la controversia se resuelva con criterios objetivos, preestablecidos por el legislador, para no quedar a disposición de la decisión particular de cada juez. De hecho, la Constitución reconoce en el artículo 230 que los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley, lo cual materializa el debido proceso”.

En esa medida, la sentencia partió de una base argumentativa incorrecta, es decir, la remisión al artículo 230 de la Carta Política, puesto que da cabida a una flagrante trasgresión de los derechos fundamentales invocados en la demanda de tutela, so pretexto del imperio de la ley. Lo expuesto, no sólo resulta perjudicial para la solución del caso concreto, sino también, para el precedente que erróneamente crea la Corte por medio de una sentencia de unificación, que, además, se cimienta sobre un claro desconocimiento de su propia línea

jurisprudencial, en tanto que legitima un hecho vulnerador, como lo es la actuación del juez contencioso, bajo la protección de la Constitución en los términos que ella, evidentemente, no ha previsto, sobre todo, frente al sistema de fuentes del derecho. Al respecto, es preciso recordar que esta Corte en múltiples ocasiones, ha puntualizado el alcance de dicho sistema. Por ejemplo, en la Sentencia C-284 de 2015, así:

“El Constituyente reguló el sistema de fuentes tomando como referente principal a las autoridades judiciales a quienes les corresponde definir, en última instancia, lo que se encuentra jurídicamente ordenado, prohibido o permitido. Es por ello que el artículo 230 inicia prescribiendo que “los jueces en sus providencias se encuentran sometidos al imperio de la ley” y señala que son criterios auxiliares de la actividad judicial la doctrina, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la equidad.

5.2.2. La Carta, luego de declarar en el artículo 4º su condición de norma de normas y, por ello, vértice de todo el ordenamiento jurídico, fuente principal de reconocimiento de validez y límite sustantivo de las restantes normas del ordenamiento, adopta un sistema predominantemente legislativo al disponer que la actuación judicial se subordina a la “ley”.

Esta expresión, contenida en el artículo 230 ha sido entendida “en un sentido material” de manera que comprende todas las normas (i) adoptadas por las autoridades a quienes el ordenamiento jurídico les reconoce competencias para el efecto y (ii) siguiendo el procedimientos o las formas fijadas con ese propósito. En ese sentido la “ley” incluye no solo las normas dictadas por el Congreso de la Republica sino también –y entre otros cuerpos normativos- los Decretos expedidos por el Presidente de la República, así como las disposiciones adoptadas -en desarrollo de sus atribuciones constitucionales- por el Consejo Nacional Electoral (Art. 265), la Contraloría General de la República (Art. 268), el Banco de la República (Arts. 371 y 372) y el Consejo Superior de la Judicatura. (Art. 257)”

De lo anteriormente transcrito, se evidencia que la ley, como concepto amplio que incluye las decisiones judiciales, requiere que estas sean adoptadas en pleno acatamiento de los principios generales del derecho y la equidad, es decir que, por el hecho de ostentar la calidad de juez de la República, las decisiones que de esa dignidad se deriven no pueden considerarse como inmodificables, de ahí la existencia de los recursos y, de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Admitir lo contrario, como se hizo en el asunto que resolvió la Sala Plena, permite privilegiar la subjetividad del funcionario judicial sobre la objetividad del ordenamiento jurídico colombiano.

Ahora bien, frente al caso concreto, es palmaria la configuración de este defecto en la hipótesis planteada, puesto que la interpretación del artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo se apartó del margen razonable, siendo “contraevidente, perjudicial a los intereses legítimos” de la parte demandante, porque el Consejo de Estado no tuvo en cuenta varios aspectos particulares del caso, el primero y más relevante, en relación con la antijuricidad del daño a partir de la determinación de la generación del hecho dañoso por parte de un agente del Estado, y en un menor grado, el dictamen de pérdida de capacidad laboral, aspecto que lo llevó a interpretar exegéticamente el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, frente al cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa.

Tal actuación de la autoridad accionada, condujo a desestimar por completo, que el caso sometido a su competencia trataba de una situación que merecía un estudio diferente, desde una arista interpretativa de la condición de vulnerabilidad del demandante (97.73% de PCL), la cual, sin duda, fue plenamente probada en el expediente ordinario.

(b) Ausencia de enfoque constitucional del asunto

Al respecto, la ratio de la Sentencia SU-216 de 2022, establece lo siguiente: “no resulta del todo comprensible, pues -se repite- se estaría justificando un nuevo hecho para considerar que la demanda, que fue presentada antes, se formuló en tiempo, tampoco es claro cómo este hecho sería determinante para configurar la responsabilidad del Estado. Según los términos de la acción de tutela, hasta ese momento, era ‘confuso’ que el siniestro no se hubiese ocasionado a causa del piloto. Sin embargo, al revisar esta decisión se tiene que ella se profirió en el marco del proceso de responsabilidad fiscal por la pérdida de la aeronave en el siniestro aéreo. Por lo cual, se trata de un argumento que pretende valorar como positiva la interposición de una demanda por un hecho que, según se explica, es determinante y sin el cual no se podía resolver lo solicitado, pero el cual sólo fue aportado en segunda instancia”.

Nuevamente, la Sala Plena confunde la ocurrencia del hecho material acaecido con el conocimiento del perjuicio causado, puesto que le resta, injustificadamente, valor probatorio a una decisión que, si bien tiene su propia naturaleza jurídica, de ella se deriva lo esencial para este asunto, como lo es, la participación de un agente del Estado. Esto, de ninguna manera, como lo pretende hacer ver la sentencia de la que nos apartamos, se constituye en un juicio de valor sobre las pretensiones de la demanda y, muy por el contrario, sí se trata de un hecho imprescindible para decidir si se acude o no al medio de control de la reparación directa, pues, como es bien sabido, su presupuesto de procedencia es la participación de un agente del Estado en torno al daño antijurídico causado.

Es por lo anterior, que, al desconocer la jurisprudencia constitucional aplicable para el caso concreto, es decir, la Sentencia SU-659 de 2015, esto conllevó a revisar la normativa y el caso en concreto, sin una óptica puntual desde la interpretación de la Carta Política, sino desde la simple individualidad de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Acerca de este aspecto, la ratio de la Sentencia SU-216 de 2022, señaló que: “[N]o es posible afirmar que no existiera fundamento jurídico alguno para justificar la determinación controvertida. Por el contrario, parece determinante para la decisión considerar que las explicaciones sobre la caducidad no sólo se sustentaron en el término fijado por el legislador para ello, sino que, en particular, era relevante considerar que la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó a tiempo, pero la demanda no se formuló dentro del término dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001”.

Al igual que en el anterior ítem, la tesis mayoritaria de la Sala, con desconocimiento de la realidad fáctica del proceso, insistió en dar plena credibilidad a la aplicación del artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo por parte de la Corporación accionada, incluso, bajo el argumento de aspectos que, por ningún motivo, conceptual o jurídico, pueden tener alguna vocación de prosperidad interpretativa, como lo es, la indicación sobre la interrupción del término con ocasión de la solicitud de conciliación prejudicial, pues no existe una norma que establezca la fecha concreta en la que esta deba presentarse, es decir, que puede procurarse en cualquier tiempo dentro del término de dos años.

En ese sentido, lo que se esperaba de la Corte en esta ocasión, era un estudio profundo que denote la sensibilidad constitucional de la justicia, frente a casos en los cuales los ciudadanos no se encuentran en posibilidad física y/o psicológica de acudir a los mecanismos jurisdiccionales para defender sus derechos fundamentales, dentro de la rigurosidad de los términos establecidos en la respectiva norma. Lo anterior, se insiste, dentro de la observancia de cada asunto en concreto y no desde un plano general.

(d) No diferenciar cada uno de los daños causados a los demandantes y no tenerse en consideración la imposibilidad del demandante de recurrir a la jurisdicción.

La ratio de la Sentencia SU-216 de 2022, señaló: “En consecuencia, es pertinente señalar -de

nuevo- que el artículo 230 de la Constitución explica que los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley y, por ello, no basta para configurar un defecto sustantivo el hecho de proponer una aproximación diferente al caso. Con mayor razón, si ello no se justifica en los términos de las disposiciones aplicadas y su interpretación razonable, con el fin de no ignorar, por completo, la voluntad del legislador. Tampoco se indicó, entonces, cuál era la manera correcta de computar el término para algunos de los demandantes, en virtud de sus circunstancias, sino que se retoma el argumento sobre la valoración de la notificación del dictamen de la Junta Médico Laboral y el momento del retiro de la institución. Se trata de un argumento que, de nuevo, retoma el defecto fáctico declarado improcedente por las razones ya explicadas, así como tampoco cumple con una carga argumentativa mínima, para que el juez de tutela sustituya al competente y de determine, a partir de argumentos generales, la existencia de un defecto que no fue sustentado en rigor.”

Tal y como se explicó en precedencia, es bastante desacertado proponer la inexistencia de un defecto contra providencia judicial, justificando reiteradamente la necesidad de acudir al artículo 230 de la Constitución. Aunado a ello, en este acápite la Sala Plena asumió una posición abiertamente contraria sobre la reiterada posición de la Corte en torno a la aplicación de la flexibilización del término de caducidad teniendo en cuenta el criterio de cognoscibilidad, haciendo entender que ello no fue formulado en la acción de tutela.

La apreciación mayoritaria de la Corte en este asunto, en concordancia con lo expuesto al inicio del presente salvamento, desconoce las facultades del juez de tutela, incluso, al tratarse de acciones de amparo en contra de providencias judiciales, puesto que, la tarea de esta Corporación, tanto en sede de control abstracto como en este tipo de asuntos, se concentra en la intangibilidad de la Carta Política, de ahí que en uno y en otro, la Corte pueda abordar aspectos no abordados de manera puntual en el respectivo proceso.

Por último, la mayoría de la Sala, en torno al defecto por desconocimiento del precedente, expuso que “la improcedencia de estos asuntos también se sustenta en la ausencia de

relevancia constitucional, por cuanto el recurso de amparo contra providencias judiciales está estrictamente reservado a aquellos eventos en los que se evidencia, prima facie, una trasgresión o amenaza de los derechos constitucionales de quien invoca la salvaguarda”.

Sobre este particular, consideramos importante exponer nuestro desacuerdo con dicha afirmación, puesto que, la relevancia constitucional en este y en los demás defectos alegados se acreditó en debida forma, toda vez que, su soporte lo constituía no sólo la condición clínica en la cual se encontraba el accionante con posterioridad al accidente que padeció, sino también, frente al claro desconocimiento del precedente de esta Corte por parte de la autoridad judicial demandada que, sin un análisis probatorio adecuado, resolvió el asunto bajo una óptica estrictamente legalista, que dejó a un lado la necesidad de valorar este tipo de procesos bajo una mirada flexible que comprenda las particularidades de los ciudadanos al momento de acudir a la justicia, claro está, en situaciones completamente excepcionales, como la probada en el expediente de la referencia.

Con todo, lo que correspondía en el asunto examinado por la Sala Plena de la Corte, era revocar las decisiones de tutela de instancia, y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales invocados, ordenando a la autoridad accionada que, en un término prudencial, proferiera un nuevo fallo teniendo en cuenta la totalidad de pruebas aportadas en el expediente contencioso, las consideraciones de la Sentencia SU-659 de 2015 y las que hubiese correspondido en la sentencia de unificación que ahora emite la Corte.

En estos términos, dejamos consignado nuestro salvamento de voto.

Fecha ut supra.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA SU216/22

Referencia: expediente T-8.363.539.

Acción de tutela instaurada por Luis Alejandro Zapata Casas y otros en contra de la Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado.

Magistrado ponente:

Alejandro Linares Cantillo

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, me permito exponer las razones por las cuales me separé de lo resuelto por la Sala Plena en la Sentencia SU-216 de 2022. En esta oportunidad se estudió en sede de revisión la acción de tutela interpuesta por Luis Alejandro Zapata Casas y otros contra la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, autoridad que, mediante providencia del 27 de agosto de 2020, confirmó que había operado la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesto por los ahora tutelantes contra la Nación – Ministerio de Defensa y la Armada Nacional y, en consecuencia, que no había lugar a pronunciarse sobre la responsabilidad estatal extracontractual en el caso. Para la mayoría de la Corte, la aproximación y valoración realizada por la sala especializada del Consejo de Estado fue razonable, por lo cual, concluyó que no se configuró defecto alguno al emitir la sentencia y, por lo tanto, que no era dable acceder al amparo invocado.

2. En mi criterio, sin embargo, en este caso existían suficientes elementos de juicio para concluir la configuración de un defecto fáctico y, en consecuencia, proteger el derecho de los tutelantes a que su reclamación fuera analizada de fondo por el juez de lo contencioso

administrativo, garantizando así la tutela judicial efectiva.

3. En tal sentido, cabe recordar que la razón de la demanda contra el Estado recayó en el siniestro de una aeronave, el 27 de marzo de 2007, que el ex teniente de navío Zapata Casas comandaba y en la que, al aproximarse a tierra, explotó una granada -accionada por uno de los tripulantes que también era uniformado-, resultando gravemente herido el mencionado oficial. Para las autoridades judiciales que conocieron la demanda de reparación directa y para la mayoría de la Sala Plena de este Tribunal era razonable exigir al ciudadano Zapata Casas y a su familia ejercer el derecho de acción desde ese mismo día, por lo cual, transcurridos los dos años desde entonces -el 28 de marzo de 2009- feneció la posibilidad de reclamar la presunta responsabilidad estatal por el daño causado. En atención a que la demanda de reparación fue presentada solo hasta el 5 de agosto de 2009, se concluyó que era extemporánea.

4. Lo que obviaron las autoridades judiciales del proceso de reparación y la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional en este cálculo matemático fueron las graves lesiones físicas sufridas por el señor Zapata Casas, víctima directa del accidente cuando prestaba sus servicios como teniente de navío de la Armada Nacional, así como la afectación emocional de su familia. Aunque, como afirmaré a continuación, no encuentro que las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo y constitucionales hayan desconocido el contenido abstracto de la regla de caducidad, sí erraron al valorar los supuestos de este caso frente a dicha institución.

5. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró en la sentencia cuestionada el alcance del término de caducidad del medio de reparación directa con fundamento en la norma y en la jurisprudencia aplicable a este caso, por lo cual, sobre este preciso aspecto no encontró reproche alguno. No obstante, en la valoración de las pruebas para determinar con base en dicha jurisprudencia, el momento determinante para iniciar el cálculo de los dos (2) años que tenían los tutelantes para acudir a la justicia, omitió

elementos relevantes. Esta omisión en la apreciación de las pruebas repercutió negativamente en su derecho a que el juez de lo contencioso administrativo resolviera de fondo su pretensión.

6. Es cierto y así lo ha sostenido la jurisprudencia que, por regla general, la valoración de las pruebas corresponde al juez natural como director del proceso para garantizar la autonomía e independencia judicial. No obstante, esta libertad encuentra su límite cuando el juez valora de manera arbitraria irracional o caprichosamente los medios de prueba allegados y el error es ostensible, flagrante y manifiesto con incidencia directa en la decisión. Así se configura el llamado defecto fáctico.

7. En este caso, no hay duda de que las lesiones sufridas por el teniente de navío (r) eran evidentes desde el día del accidente. Sin embargo, contar el término de caducidad a partir de dicho momento desconoció que se encontraba físicamente impedido para ejercer la defensa de sus intereses y que, por ello, no se encontraba en condiciones mínimamente adecuadas para ejercer su derecho de acción; y tampoco lo estaba su familia que, entre otras cosas, está conformada por dos menores de 18 años. Así, la decisión de contabilizar el termino de caducidad a partir del día siguiente en que ocurrió el accidente implicó, a mi juicio, una grave omisión en la valoración integral de las pruebas.

8. En efecto, la decisión de la mayoría desconoció el informe de Medicina Legal del 28 de agosto de 2007 en el que se da cuenta de que el señor Zapata Casas tuvo una incapacidad inicial de 180 días, debido a las secuelas del accidente, a la deformidad física permanente en el rostro y en el cuerpo, así como la perturbación funcional del miembro inferior derecho y la perturbación de la movilidad. Con esto presente, debe advertirse que la Corte Constitucional ha admitido que la institución de la caducidad de la acción obedece a criterios objetivos y, por supuesto, atiende a valores que nuestro ordenamiento jurídico prohíja -como la seguridad jurídica-, pero esto no significa que la labor del juez se limite a un ejercicio mecánico de contabilizar el tiempo a partir de un hecho. Corresponde al juez analizar el contexto y el

momento en que la persona tiene la capacidad de comprender, de tener un conocimiento efectivo y real del daño sufrido, para poder considerar cuándo es materialmente posible que se encuentre en una posibilidad real de ejercer el derecho de acción.

9. Exigir diligencia para ejercer el derecho de acción a partir de la fecha del accidente, sin considerar los severos impactos del siniestro en la salud física y emocional del ex teniente Zapata Casas y en la familia del mismo, constituye un error ostensible, flagrante y manifiesto, contrario a los mandatos de razonabilidad que deben orientar el análisis judicial, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Pero además, este error en la evaluación de las pruebas tiene una gran trascendencia en el caso por su repercusión directa en la decisión, que afectó intensamente el derecho fundamental a acudir a la administración de justicia para efectos de analizar si el daño sufrido, que impactó indudablemente su integridad y la de su familia, era imputable al Estado y, en consecuencia, objeto de reparación integral.

10. Ahora bien, además de la situación médica del directamente afectado y, sin duda alguna, del impacto que en su familia tuvo un evento como el que aconteció, debe repararse en el hecho de que, tras el accidente y por las condiciones en las que se presentó, se abrió por la Armada Nacional una investigación administrativa tendiente a determinar la posible responsabilidad de los uniformados en el porte y explosión de la granada al interior de la aeronave. En el marco de ésta, el señor Zapata Casas también fue uno de los sujetos sobre los que presuntamente recaía la responsabilidad del siniestro; por lo cual, también debió valorarse que este evento repercutía en la oportunidad de la presentación de la demanda de reparación.

11. En este sentido, es reprochable que ni el Consejo de Estado ni la Corte Constitucional hayan resuelto las dudas existentes de acuerdo con el principio que favorece a la víctima, en este caso el ex teniente Zapata Casas y su familia. No consideraron que de acuerdo con la jurisprudencia aplicable, la duda, las ambigüedades y los vacíos legales deben ser interpretados a favor de quien invoca la condición de víctima.

En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi voto particular en la Sentencia SU-216 de 2022.

Fecha ut supra

Magistrada