REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-001 DE 2025

Referencia: expediente T-10.357.169

Acción de tutela interpuesta por Elizabeth Ortiz Pérez y otros, en contra del Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D. C., trece (13) de enero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela del 23 de mayo de 2024, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que revocó la decisión adoptada por la Sección Tercera de la misma corporación, el 4 de marzo de 2024 y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda de tutela que promovieron Elizabeth, Belkis Paola, Beatriz Adriana, Arnaldo José y Adelfo Ortiz Pérez, Hernán Darío y Edwin Jacob Mora Ortiz y Edier Flórez Ortiz (desde aquí, los accionantes), contra el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena.

1. Síntesis de la decisión. Los accionantes demandaron al Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y al Tribunal Administrativo del Magdalena debido a que dichas autoridades declararon la caducidad de la acción de reparación directa promovida por la muerte de José Luis Ortiz Pérez (familiar). Los jueces de tutela no accedieron al amparo de los derechos fundamentales de los accionantes, pues inicialmente se declaró la improcedencia de la acción de tutela y, luego, se negaron las pretensiones de los ciudadanos demandantes de amparo.

2. En primer lugar, la Corte determinó que la acción de tutela sí cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En segundo lugar, abordó el análisis material del asunto. Para tales fines, la Sala recordó que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional fue unificada en relación con la interpretación del término de caducidad de la acción de reparación directa por hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones a los derechos humanos.

3. La Corte señaló que, por regla general, dicho término se cuenta desde la acción u omisión causante del daño o desde el momento en el que el afectado lo conoció o debió conocerlo, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Eventualmente, afirmó, el término de caducidad se debe contar valorando, caso por caso, si los demandantes conocieron o debieron conocer acerca de (i) la ocurrencia de los hechos constitutivos del daño; (ii) la participación del Estado en ellos; y (iii) la antijuridicidad del daño ocasionado, esto es, que se trata de un daño que no se tiene el deber jurídico de soportar. Sobre este último punto, la Sala recalcó que, en todo caso, además del conocimiento de la antijuridicidad, los actores deben estar en la posibilidad material de probarla.

4. Amparada en tales subreglas, la Sala determinó, por un lado, que no se concretó el defecto por violación directa de la Constitución Política, pues se aplicó debidamente el precedente de unificación vigente y, además, se garantizó la oportunidad a la parte demandante para reorganizar sus argumentos y ajustarlos a la postura jurisprudencial que surgió durante el trascurso del proceso ordinario. Por otro lado, en relación con el defecto fáctico, arribó a dos conclusiones: (a) el primer cargo es irrelevante, pues si bien pudo haberse incurrido en un error sobre la fecha desde la cual las autoridades judiciales iniciaron el conteo del término de caducidad, lo cierto es que, en todo caso, la demanda ordinaria se interpuso de manera extemporánea, esto es, por fuera de los términos fijados por el Legislador.

5. Pese a lo anterior, (b) la Sala encontró que el tribunal accionado incurrió en defecto fáctico por no decretar pruebas de oficio para establecer la ocurrencia de amenazas que podrían constituir imposibilidad material para demandar oportunamente, según la jurisprudencia de unificación vigente, a lo cual estaba obligado porque las amenazas fueron mencionadas en el recurso de apelación incoado contra el fallo ordinario de primera instancia. Al respecto, la Sala precisó que, aunque esta circunstancia no fue catalogada como un defecto como tal, lo cierto es que la Corte estaba habilitada para pronunciarse sobre la misma, pues los hechos y omisiones que la fundamentan sí fueron referidos por la parte actora.

6. La Sala concluyó que, en el asunto sub examine, se violó el derecho de acceso a la administración de justicia de los actores. Por lo tanto, revocó las decisiones revisadas y, en su lugar: (i) amparó los derechos de los accionantes; (ii) dejó sin efectos la sentencia ordinaria del 15 de febrero de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena; y (iii) ordenó retrotraer las actuaciones y decretar las pruebas necesarias para determinar si se presentó o no una imposibilidad material para presentar en términos la demanda de reparación directa.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

7. En mayo de 2003, el señor José Luis Ortiz Pérez habría sido forzado a incorporarse a las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC), a través de engaños y promesas de trabajo[1]. En diciembre de ese mismo año, José Luis Ortiz Pérez le comunicó a su familia que se encontraba en la zona “Las Brisas”, cerca al “Cerro Burgo”, en el departamento de Bolívar. Teniendo en cuenta lo anterior, el 4 de enero de 2004 Elizabeth Ortiz Pérez, accionante y madre de la víctima, se desplazó al lugar mencionado, con el fin de buscarlo y “rescatarlo” de las AUC[2].

8. El 4 de febrero de 2004, Elizabeth Ortiz Pérez se comunicó con los comandantes del grupo paramilitar. En esta oportunidad, logró que José Luís retornara a su pueblo natal, Urquijo, Magdalena. Sin embargo, los accionantes señalaron que, el 13 de marzo de 2004, “varias personas motorizadas y con armas de corto alcance”[3] fueron a buscarlo y “se lo llevar[on] de nuevo” para la guerra[4].

9. Los accionantes afirmaron que a través de una transmisión radial, se enteraron de que el 14 de marzo de 2004, José Luis Ortiz Pérez y otro ciudadano, Wilman Alberto Chiquillo Araújo, “habían sido dado[s] de baja en un combate con el Ejército Nacional de Colombia”[5]. Los dos fueron reportados como miembros de las AUC, tanto en la noticia transmitida, como en informes oficiales, particularmente en el acta del levantamiento de cadáver que realizó la Fiscalía General de la Nación y en el informe presentado por el Ejército Nacional de Colombia[6].

10. El 5 de abril de 2004, el Juzgado 16 de Instrucción Penal Militar de Malambo, Atlántico, inició indagación en contra de los militares que realizaron el operativo en el que falleció José Luis. No obstante, a través de auto del 22 de junio de 2004, el juzgado decidió abstenerse de disponer la apertura de la investigación penal y, en consecuencia, archivó las diligencias al considerar que “los procesados, el día de los hechos actuaron bajo una causal de justificación”[7]. Es del caso precisar que los accionantes no fueron reconocidos como parte del proceso y tampoco participaron en las diligencias, por lo que no se les notificó tal decisión.

11. Unos años después, Wilson Poveda Carreño, alias “Comandante Rafa”, se sometió a la Justicia Transicional (Ley 975 de 2005). El postulado rindió versión libre el 17 de junio de 2010, ante la Fiscalía 3 de la Unidad Nacional de Justicia y Paz de Barranquilla[8]. En esta ocasión, el mencionado ciudadano asumió la responsabilidad del secuestro y asesinato de José Luis Ortiz Pérez y Wilman Alberto Chiquillo Araújo. Asimismo, informó que su homicidio se dio como consecuencia de un convenio entre las AUC y el Ejército Nacional, con el fin de “presentar resultados por parte de la fuerza pública con el asesinato de civiles y [realizar un] montaje en escena para mostrar un supuesto combate a la prensa”[9].

12. La Fiscalía 3 de la Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz, mediante el Oficio 045

del 18 de enero de 2013, notificó a los accionantes de las declaraciones rendidas por el exmiembro de la AUC, particularmente, del reconocimiento de responsabilidad por la muerte de su familiar (párr. 11, supra)[10]. Posteriormente, el 24 de junio de 2014, se celebró audiencia de formulación de imputación y de imposición de medida de aseguramiento en contra de Wilson Poveda Carreño.

13. El 18 de diciembre de 2013, los accionantes radicaron solicitud de conciliación extrajudicial con el objetivo de presentar demanda de reparación directa en contra del Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional. La Procuraduría 82 Judicial I para Asuntos Administrativos celebró la respectiva audiencia el 25 de febrero de 2014. No obstante, debido a que no acudió ningún representante de la autoridad convocada, se declaró fallida la conciliación y se expidió el acta respectiva, fechada del 3 de marzo de 2014[11].

14. El 17 de mayo de 2016, los accionantes presentaron demanda de reparación directa en contra del Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, con el objetivo de que le declarara patrimonialmente responsable por la muerte de José Luis Ortiz Pérez y, en consecuencia, se le condenara a indemnizar los perjuicios causados. En la contestación de la demanda, entre otras, se propuso la excepción de caducidad.

15. En primera instancia, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta, mediante sentencia del 30 de marzo de 2022[12], declaró probada la excepción de caducidad. Para tales fines, aplicó la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 29 de enero de 2020[13]. En términos generales, dijo que el término de caducidad debía contabilizarse a partir del 17 de junio de 2012 (aunque realmente es del 2010), fecha en la que el señor Wilson Poveda Carreño, alias “Comandante Rafa”, rindió versión libre y reconoció que José Luis Ortiz Pérez fue ejecutado extrajudicialmente (párr. 11 supra). En ese sentido, asumió que la parte demandante disponía hasta el 17 de junio de 2014 para presentar la demanda ordinaria, de acuerdo con el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Por otro lado, precisó que, aún sí se admitiera que los

demandantes conocieron las declaraciones del postulado desde el 25 de septiembre de 2013, fecha en la que la señora Ortiz Pérez, madre de la víctima y accionante, “se constituyó como parte civil en el proceso penal militar”[14], igualmente, habría operado la caducidad del medio de control, pues la demanda debía presentarse antes del 26 de septiembre de 2015

16. Los accionantes apelaron la decisión mencionada. Para tales fines, argumentaron que: (i) no se tuvieron en cuenta, de un lado, las trabas administrativas y el ocultamiento de pruebas por parte de las autoridades judiciales y administrativas y, del otro, “el temor fundado como elemento para no acudir en términos a las autoridades judiciales”[15]; (ii) la fecha de la versión libre no puede ser tenida como inicio del término de caducidad, pues solo se tuvo certeza de la responsabilidad del Estado tras la diligencia de formulación de imputación y de imposición de medida de aseguramiento, celebrada el 24 de junio de 2014; (iii) de todos modos, debía aplicarse el precedente judicial vigente al momento de la interposición de la demanda, no la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020; y (iv) por todo lo anterior, la sentencia apelada resulta lesiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia interamericana y diversos precedentes judiciales de la Corte Penal Internacional.

17. El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia de 15 de febrero de 2023[16], confirmó la decisión de primera instancia, para lo que reiteró sus argumentos[17] (párr. 15, supra) [18]. Adicionalmente, afirmó que aunque los demandantes mencionaron un temor fundado para justificar la tardanza en acudir al medio de control, estos no aportaron pruebas suficientes para acreditar la existencia de esta circunstancia. Además, refirió que la participación de la parte demandante en el proceso penal militar y el agotamiento del trámite administrativo evidenció que no hubo obstáculos para ejercer sus derechos oportunamente.

2. Trámite de tutela

18. Solicitud de amparo. El 7 de diciembre de 2023, los accionantes demandaron al Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y al Tribunal Administrativo del Magdalena[19], por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad. Por un lado, señalaron que las autoridades judiciales desconocieron que los hechos demandados constituyen crímenes de lesa humanidad y, con ello, los artículos 1, 2, 93 y 101 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que prevé que "los delitos [que ostenten la condición de lesa humanidad son jurídicamente imprescriptibles] y que las acciones civiles, administrativas u otras mediante las cuales […] pretendan [obtener] una reparación integral por el daño [causado] también gozan de [dicha condición] jurídica"[20].

19. Para los actores los hechos se deben catalogar como crímenes de lesa humanidad, debido a que al momento de reclamar el cuerpo del occiso, se percataron de que (i) el mismo tenía indicios de tortura, tales como "peladuras en sus manos […] y quemaduras en […] su cuerpo"[21]; (ii) el protocolo de necropsia determinó que el occiso recibió seis impactos de arma de fuego y (iii) en el acta de inspección del cadáver, expedida por la Policía Nacional, se avizoró que el procedimiento técnico no se efectuó en la zona del presunto combate, sino en la morgue del hospital La Candelaria del Banco, Magdalena, a donde fue llevado el cuerpo por el Ejército Nacional[22].

20. Por otro lado, los accionantes indicaron que, en gracia de discusión, de aplicarse la figura de la caducidad en el caso en concreto, no se puede contar el término de caducidad desde el 17 de junio de 2010, fecha del reconocimiento de responsabilidad del comandante paramilitar (párr. 11 supra), ni desde el 5 de marzo de 2013, cuando se les notificó el reconocimiento, pues "el postulado puede [modificar] su decisión de asumir, total o parcialmente, [el] hecho delictivo, o retractarse [de su declaración]"[23], hasta que se realice el control de legalidad de la aceptación de cargos. Por ende, alegaron que las afirmaciones del postulado adquirieron certeza a partir de la fecha de ejecutoria de la diligencia de la audiencia preliminar de formulación de imputación e imposición de medida de aseguramiento, surtida el 3 de julio de 2014[24]. Por lo anterior, agregaron, el término para

demandar vencía el 3 de julio de 2016, por lo que al haber radicado el libelo el 17 de mayo de 2016, no era procedente declarar la caducidad de la acción.

21. Así, los accionantes solicitaron[25]: (i) la protección de sus derechos fundamentales vulnerados; (ii) que se dejen sin efectos las sentencias del 30 de marzo de 2022, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, y del 15 de febrero de 2023, emitida por el Tribunal Administrativo del Magdalena; y (iii) que se le ordene a esta última proferir una nueva decisión en la que (a) inaplique la caducidad de la acción por tratarse de delitos de lesa humanidad y, en todo caso, de aplicarse el término de caducidad, (b) se determine como fecha de inicio del término de caducidad de la acción el 3 de julio de 2014, fecha en la que quedó en firme la imputación de cargos en contra del ciudadano Wilson Poveda Carreño, alias "Comandante Rafa", en el marco del procedimiento de justicia transicional.

22. Mediante auto del 13 de diciembre de 2023[26], el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, admitió la demanda y dispuso las notificaciones de rigor. Adicionalmente, vinculó al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, como tercero con interés.

23. Tribunal Administrativo del Magdalena. Consideró que no vulneró los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, solicitó negar el amparo[27]. Indicó que confirmó la sentencia apelada, con fundamento en las pruebas del expediente y teniendo en cuenta la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

24. Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta. Rindió informe en el que describió las actuaciones surtidas en el proceso de reparación directa y remitió el enlace de acceso al expediente. Con todo, no se pronunció sobre las pretensiones y los fundamentos de la demanda de amparo.

25. Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional. Guardó silencio, pese a que fue notificado en debida forma.

26. Sentencia de primera instancia[28]. El 4 de marzo de 2024, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, declaró improcedente la acción de tutela, al no encontrar acreditado el requisito de relevancia constitucional. Esto, debido a que los accionantes reiteraron los argumentos planteados en la apelación, los cuales, dijo, fueron debidamente resueltos durante el trámite del proceso ordinario. De todos modos, destacó que la providencia cuestionada aplicó la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Al respecto, recordó que en la Sentencia SU-312 de 2020, la Corte Constitucional consideró que dicha providencia se ajusta a los mandatos constitucionales y, por lo tanto, unificó la jurisprudencia constitucional en el sentido de avalar la aplicación de la caducidad.

27. Escrito de Impugnación[29]. El 24 de abril de 2024, la parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia[30]. En primer lugar, aseguró que sí se cumple el requisito de relevancia constitucional, pues, a su juicio, las ejecuciones extrajudiciales o “falsos positivos” tienen un impacto significativo tanto a nivel nacional como internacional, particularmente, en la búsqueda de verdad y justicia.

28. Adicionalmente, señalaron que aunque las autoridades accionadas fundamentaron su decisión en sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, lo cierto es que los accionados incurrieron en un error al calcular el término de caducidad, pues, insistieron, este término debió computarse desde la “audiencia de aprobación de aceptación de cargos e imposición de medida de aseguramiento en contra del postulado de justicia y paz”[31].

29. Sentencia de segunda instancia[32]. El 23 de mayo de 2024, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, revocó el fallo impugnado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda de tutela. Para ello, precisó que el Tribunal Administrativo del Magdalena analizó la situación de los demandantes y aplicó correctamente las reglas jurisprudenciales previstas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Por lo anterior, consideró que la decisión cuestionada fue razonable, motivada y alineada con los postulados, tanto de la jurisdicción contenciosa como de la constitucional. En ese sentido, concluyó que ya había operado el término de caducidad cuando se presentó la demanda de reparación directa, pues esta última no se presentó dentro del plazo legal de dos años al que se refiere el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, que se debe computar desde la fecha en la que se tuvo conocimiento de los hechos acontecidos y la presunta responsabilidad de la entidad demandada. Agregó que los demandantes no justificaron la demora en acceder a la justicia.

30. Selección del expediente por la Corte Constitucional. El 30 de julio de 2024, la Sala de Selección Número Siete seleccionó para revisión el expediente de la referencia y lo repartió, por sorteo público, a la suscrita magistrada sustanciadora.

31. Actuaciones en sede de revisión. Mediante auto del 20 de septiembre de 2024, se dispuso la práctica de pruebas para adoptar una decisión de fondo[33]. A continuación, se resume el objeto del requerimiento probatorio, así como las respectivas respuestas recibidas.

Sujeto que interviene

Resumen de la intervención

Familia Ortiz Pérez (accionantes)

Se les requirió información familiar, económica y, específicamente, sobre la relación de José Luis con su tío, Adelfo Ortiz Pérez, y, en particular, las razones por las que este último estaría legitimado para solicitar la reparación directa por la falla en el servicio, consistente en la muerte de aquel. Por otro lado, se les pidió indicar (i) las razones que explican la demora en la interposición de la demanda de reparación directa; (ii) la fecha en la que fueron notificados del Oficio 045 del 18 de enero de 2013 (párr. 12, supra) y, en caso de tener pruebas, anexarlas; (iii) la razón por la que Hernán Darío Mora Ortiz denunció a Rolando Enrique Hernández Hernández, miembro de las AUC ante la Fiscalía 5 delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Santa Marta, por el homicidio de José Luis Ortiz Pérez; y (iv) por qué motivo tardaron más de dos años, desde la conciliación fallida con el Ministerio de Defensa Nacional, hasta la interposición de la demanda de reparación directa.

Por último, solicitó los siguientes documentos (i) copia de todas las solicitudes y peticiones que se hayan presentado ante la Fiscalía 3 de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz y/o, en general, ante la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz (hoy, Dirección de Justicia Transicional), en relación con el homicidio de José Luis Ortiz Pérez. En especial, el derecho de petición que fue resuelto el 18 de enero de 2013 por la Fiscalía 3 de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz; y (ii) copia de la denuncia presentada por Hernán Darío Mora Ortiz, en contra de Rolando Enrique Hernández Hernández, ante la Fiscalía 5 delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Santa Marta.

Los accionantes informaron que el señor Adelfo Ortiz Pérez, es considerado la figura paterna de sus sobrinos, incluido José Luis. Asimismo, indicaron que el núcleo familiar se conforma por los accionantes, que incluyen a la madre, hermanos y tío de la víctima. Igualmente, afirmaron que, al parecer, José Luis tuvo un hijo, que nació tras su muerte y quien actualmente es mayor de edad. Sostienen que, a pesar de que este último no tiene el apellido de la víctima, es considerado un miembro de la familia. Ahora bien, respecto a la economía familiar, adujeron que las mujeres se dedican a ser empleadas domésticas y los hombres trabajan en labores informales.

Por otro lado, comunicaron que (i) tras la muerte de su familiar intentaron iniciar un proceso legal con un abogado del corregimiento de Urquijo, municipio de Guamal, Magdalena. Sin embargo, posteriormente, este decidió no llevar el caso por la complejidad y el riesgo asociado. Aclararon que desconocen si el abogado recibió una amenaza que lo hiciera desistir del proceso. Luego, señalaron que contrataron otro abogado del Banco, Magdalena, quien se comprometió a llevar el caso, por lo que le dieron toda la documentación que tenían del asunto. Sin embargo, indicaron que este último murió en Bogotá, desconociendo las causas de su fallecimiento.

Finalmente, mencionaron que contrataron al abogado Libio López, quien inició la reubicación y búsqueda de la documentación en las fiscalías y juzgados de Malambo, Barranquilla y Valledupar, donde había registros relacionados con el caso. No obstante, tras presentar una petición ante el Juzgado Penal Militar empezó a sentirse perseguido y, luego de presentar la solicitud de conciliación extrajudicial, el doctor Libio desistió del caso, por motivos de seguridad, pues afirmó que "se sentía perseguido, intranquilo" y recibió visitas de personas armadas en su oficina.

Narraron que, "más o menos como finalizando el 2015, […] nuevamente [se] pusi[eron]en contacto con el abogado Libio López y luego de una charla y debido a que todo estaba aparentemente calmado se decidió reiniciar el proceso"[34]. Informan que, recientemente, el abogado les informó que había sufrido un nuevo incidente en Guamal, Magdalena, pues, desconocidos tomaron fotografías de su vivienda y vehículo en horas de la madrugada, por lo que informó a las autoridades de policía y presentó la respectiva denuncia, documento que fue aportado por la familia en el escrito de respuesta al auto de pruebas.

Advirtieron que, durante un tiempo, sostuvieron comunicación con la familia de Wilman Alberto Chiquillo Araújo, quien fue asesinado junto a José Luis. Afirman que esta familia

vendió su vivienda por motivos de seguridad y planeaban denunciar hechos “extraños” que vivieron. Sin embargo, refirieron que desconocen si realizaron esta actuación, pues perdieron contacto con la familia.

Manifestaron que, en razón a que Hernán Darío Mora Ortiz , hermano del occiso, fue amenazado, el mismo presentó denuncia de estos hechos ante la Fiscalía, decidieron adquirir un arma, para su seguridad[35] y, posteriormente, la familia dejó de vivir en Urquijo, Magdalena y se trasladaron a la ciudad de Medellín. En esa medida, mencionaron que visitan el corregimiento de Urquijo de manera esporádica debido a que aún son propietarios de una vivienda. No obstante, refirieron que el temor se mantiene en la familia, ya que el paramilitarismo persiste en la zona.

Ahora bien, los accionantes informaron que (ii) respecto a la fecha en la que se les notificó el Oficio 045 del 18 de enero de 2013, no tienen conocimiento de la fecha en la que se les entregó el documento y (iii) Hernán Darío no había presentado denuncia contra Rolando Enrique Hernández Hernández. Sin embargo, reconocen que Orlando Ortiz Pérez, familiar de los accionantes, presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, pues, para ese momento, el caso estaba enmarcado en especulaciones y rumores de que Rolando Hernández estuvo involucrado en el secuestro de José Luis, lo que pudo motivar su denuncia.

Pidieron tener en cuenta que (iv) lo que ha dificultado el avance del proceso es una situación de seguridad, tanto para la familia como para los abogados contratados, como se describió con anterioridad. Por lo que consideran que su actuar ha sido con celeridad y eficacia.

Por último, los actores adjuntaron el “certificado de víctima” del grupo familiar, la petición radicada el 18 de enero de 2013 ante el Fiscal Tercero de Justicia y Paz de Barranquilla y la denuncia interpuesta por su abogado, el señor Libio Humberto López[36].

Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional

Se le requirió los siguientes documentos: (a) copia del expediente o documentación sobre la investigación relacionada con el registro 463346, donde aparece como víctima del delito de homicidio José Luis Ortiz Pérez y en la que Wilson Poveda Carreño aceptó los cargos; (b) copia de todas las solicitudes y peticiones que hayan presentado los accionantes en relación con el homicidio de José Luis Ortiz Pérez; y (c) certificado o prueba de la notificación a los accionantes o a su apoderado, Libio Humberto Sánchez López, del Oficio 045 de 18 de enero de 2013.

La entidad informó que según información de SIJYP se reconoce como víctimas directas por homicidio a Wilman Alberto Chiquillo Araújo y José Luis Ortiz Pérez, en relación con los hechos ocurridos el 24 de marzo de 2004 en el corregimiento de Belén, municipio de El Banco. Indicó que este incidente fue documentado por la policía judicial y, posteriormente, confirmado por el comandante del frente Resistencia Motilona del Bloque Norte de las AUC, Wilson Poveda Carreño, alias “Rafa”.

Por otro lado, señaló que, el 24 de junio de 2014, se llevó a cabo una audiencia preliminar de formulación de imputación ante la Sala de Control de Garantías del Tribunal Superior de Justicia y Paz de Barranquilla y, que actualmente, el proceso está en conocimiento del Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla.

Asimismo, compartió documentación de los elementos de prueba que obran en el proceso (i) Acta de inspección a cadáver de José Luis; (ii) Protocolo de necropsia de José Luis; (iii) Informe de investigador de campo de 29 de marzo de 2011; (iv) Informe del 29 de abril de 2014. Este último documento establece que, para ese momento, no se había demostrado el parentesco de la señora Elizabeth como madre de José Luis. Asimismo, la entidad informó que el despacho no tiene las solicitudes y peticiones que presentaron los accionantes.

Por último, allegó dos oficios que dan respuesta a solicitudes presentadas, previamente, por el abogado de la parte accionante[37]. En el primer oficio el despacho informó las actuaciones adelantadas ante la Sala de Control de Garantías de Justicia y Paz de Barranquilla y refirió que, el 26 de septiembre de 2014, la Fiscalía 58 radicó la solicitud de audiencia concentrada para la formulación y aceptación de cargos por el delito de homicidio de persona protegida.

Con el segundo oficio[38] se hace entrega al apoderado de la parte accionante, de la copia auténtica de la declaración del postulado, el señor Wilson Poveda Carreño. Este oficio se notificó el 29 de junio de 2017.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala de Conocimiento de Justicia y Paz

Se le requirió remitir copia de expediente o documentación sobre la investigación relacionada con el registro 463346, donde aparece como víctima del delito de homicidio José Luis Ortiz Pérez y en la que el señor Wilson Poveda Carreño aceptó los cargos.

La autoridad judicial informó que (i) el homicidio de José Luis Ortiz Pérez fue incluido en la solicitud de audiencia de formulación y legalización de cargos contra Wilson Poveda Carreño y otros ex militantes del Frente Resistencia Motilona de las AUC, bajo el radicado 08001-22-52-003-2014-82798-00; (ii) el 26 de febrero de 2013, el postulado fue imputado como coautor del delito y, posteriormente, aceptó los cargos; (iii) durante la audiencia de incidente de reparación a las víctimas, no se presentaron pretensiones indemnizatorias por parte de las víctimas de este hecho. Por último, (iv) compartió el enlace de los elementos probatorios allegados al proceso por la Fiscalía General de la Nación.

Juzgado Dieciséis de Instrucción Penal Militar de Malambo, Atlántico

Se le solicitó remitir el expediente o los documentos que tengan en su poder que se encuentren relacionados con la investigación y el proceso adelantado por los hechos en los

que resultaron fallecidos los señores José Luis Ortiz Pérez y Wilman Chiquillo Araújo

La autoridad judicial allegó el link del proceso penal No.011[39].

32. Intervenciones durante el trámite ante la Corte Constitucional. Efectuado el traslado de las pruebas recabadas[40], se recibieron varios documentos por parte de los accionantes, en los que informaron sobre las circunstancias de inseguridad que sufrieron desde el inicio de la investigación y, sostuvieron que "los familiares de WILMAN ALBERTO CHIQUILLO ARAUJO (q.e.p.d.), también han puesto en conocimiento las situaciones irregulares en su domicilio"[41]. Sin embargo, advirtieron que únicamente "(...) se les permitió hacer una anotación de la situación en el libro de registros del CAI de La Policía, del cuadrante al cual pertenece el sector del domicilio en donde viven"[42], por lo que solo anexaron el respectivo escrito. Las demás partes y terceros no intervinieron en el término de traslado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Delimitación del asunto objeto de revisión, problemas jurídicos y metodología de decisión

34. Delimitación del asunto objeto de revisión. La controversia gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración

de justicia e igualdad de la madre, los hermanos y el tío de José Luis Ortiz Pérez, quien habría sido víctima de una ejecución extrajudicial. Tales derechos habrían sido infringidos como consecuencia de las sentencias del 30 de marzo de 2022 y 15 de febrero de 2023, proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena, respectivamente, por medio de las cuales se declaró la caducidad del medio de control de reparación directa iniciado en contra del Ejército Nacional, con el fin de que se le declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los daños causados por la presunta ejecución extrajudicial de José Luis Ortiz Pérez.

35. En criterio de los accionantes, las autoridades demandadas incurrieron en tres yerros en concreto: (i) pasaron por alto que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, en casos como el presente no se aplica el término de caducidad; y (ii) en todo caso, de aplicarse dicha institución, el término debió contarse desde que ellos tuvieron certeza de la responsabilidad del Estado, lo que ocurrió tras la audiencia de imputación de cargos e imposición de medida de aseguramiento en contra de Wilson Poveda Carreño, alias “Rafa” (párr. 11 supra). En complemento de lo anterior, (iii) omitieron valorar que se presentaron circunstancias especiales que imposibilitaron interponer la demanda oportunamente, esto es, se impusieron diferentes trabas administrativas para recolectar la información necesaria para interponer la demanda y, además, tanto ellos como su apoderado recibieron amenazas y persecuciones, que les hicieron temer por su vida e integridad. Las autoridades judiciales accionadas, por su parte, alegaron que la decisión cuestionada estuvo fundada en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que dispuso que en casos como el sub examine sí se deben computar los términos de caducidad de la acción.

36. La Sala estudiará la configuración de los defectos fáctico y por violación directa de la Constitución, pese a que los accionantes únicamente alegaron este último. Lo anterior, porque en los escritos de tutela y de impugnación se alegó la valoración indebida del material probatorio, a pesar de que tal hecho no fue catalogado como defecto fáctico. Al respecto, aunque la Sala reconoce y reitera que demandas como la que se estudia deben

cumplir unas exigencias argumentativas en particular, lo cierto es que este asunto justifica un análisis flexible de las cargas argumentativas en relación con los cargos formulados, al menos, por tres razones: primero, porque la parte actora sí invocó yerros probatorios, segundo, debido a que lo que se discute es la posible violación del derecho de acceso a la administración de justicia de los familiares de una posible víctima de graves violaciones a los derechos humanos, en concreto de una ejecución extrajudicial, y, tercero, porque en casos similares, la Sala Plena ha estudiado defectos que no fueron invocados con la denominación específica, como ocurrió, recientemente, en las sentencias SU-167 de 2023 y SU-429 de 2024.

37. Problemas jurídicos. Luego de estudiar los requisitos de procedencia de la acción de tutela (núm. 3 infra), y solo en caso de entenderse superados, la Sala debe resolver dos problemas jurídicos:

37.1. Primero, debe establecer si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en desconocimiento directo de la Constitución, por aplicar los términos de caducidad al medio de control de reparación directa sub examine.

37.2. Segundo, debe determinar si los jueces demandados incurrieron en defecto fáctico y, con ello, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad de los accionantes, al contabilizar el término de caducidad de la acción de reparación directa, de un lado, sin tener en cuenta el grado de certeza de los accionantes sobre la participación del Ejército Nacional en los hechos y, del otro, la imposibilidad material de presentar la demanda dentro de los términos de ley.

38. Metodología de la decisión. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizará, en primer lugar, si la acción de tutela satisface los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. En caso afirmativo, abordará los siguientes asuntos: (i) la vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes

(núm. 4.1 infra); (ii) el término de caducidad del medio de control de reparación directa para los casos relacionados con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones a los derechos humanos, acápite en el que se abordará la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (núm. 4.2 infra); y (iii) los efectos temporales de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado (núm. 4.3 infra). Con fundamento en tales consideraciones, resolvería el caso concreto (núm. 5 infra) y se emitirían las órdenes correspondientes (núm. 6 infra).

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración jurisprudencial

39. El artículo 86 de la Constitución Política (en adelante, CP) dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, por medio de un procedimiento preferente y sumario[43]. Además, señala que este mecanismo procede contra cualquier autoridad cuando, por acción u omisión, se presente la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. En la medida en que los jueces son también autoridades, la jurisprudencia ha establecido que, eventualmente, la acción de tutela es un mecanismo judicial que puede controvertir decisiones judiciales[44]. Por regla general, tales decisiones son de la Rama Judicial y, en casos específicos, de las autoridades que cumplen funciones jurisdiccionales, así como de los árbitros, en los términos y límites del artículo 116 de la Carta Política. En todos estos eventos, la Corte Constitucional ha señalado que debe dar aplicación a la figura constitucional de la acción de tutela contra providencias judiciales[45].

40. No obstante, en todos los mencionados eventos la procedencia del amparo es de carácter excepcional y restringida, ya que se debe garantizar “el respeto por la cosa juzgada, la necesidad de preservar la seguridad jurídica, la garantía de la independencia y autonomía de los jueces y el sometimiento general de los conflictos a las competencias ordinarias de

éstos”[46]. Por estas razones, la Corte ha establecido, por una parte, además de la legitimación en la causa por activa y pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad, unos requisitos generales de procedencia de la tutela y, por la otra, unos requisitos especiales o defectos[47]. A continuación, la Sala analizará los requisitos generales.

41. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa[48]. Esto es así, dado que los accionantes son los titulares de los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad, que habrían sido vulnerados por las autoridades accionadas. En efecto, ellos fueron quienes promovieron el medio de control de reparación directa que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena declararon caduco. Particularmente, la Sala constata que la acción de tutela fue presentada en nombre propio por Elizabeth, Belkis Paola, Beatriz Adriana, Arnaldo José y Adelfo Ortiz Pérez, Hernán Darío y Edwin Jacob Mora Ortiz y Edier Flórez Ortiz, quienes actuaron como demandantes en el medio de control de reparación directa objeto del presente fallo.

42. Está cumplido el requisito de legitimación en la causa por pasiva[49]. Esto, porque por un lado, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta es la autoridad que conoció de la demanda de reparación directa en primera instancia y, en sentencia del 30 de marzo de 2022 declaró la caducidad del medio de control por haber superado el término establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Por otro lado, la acción de tutela se interpuso en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena, autoridad que conoció el recurso de apelación y, en sentencia del 15 de febrero de 2023, confirmó el fallo de primera instancia. Por lo anterior, la Sala encuentra que estas entidades son las presuntas responsables de las vulneraciones invocadas, al haber proferido las providencias judiciales cuestionadas.

43. La Sala encuentra satisfecho el requisito de relevancia constitucional[50]. Las pretensiones de la demanda de tutela y sus fundamentos evidencian aspectos relevantes

constitucionalmente. En primer lugar, se alega la afectación de las dimensiones constitucionales del debido proceso[51], en particular, el acceso a la administración de justicia. En segundo lugar, de las decisiones judiciales impugnadas se podría derivar una afectación a los derechos fundamentales de los accionantes autónoma respecto de las pretensiones de los procesos ordinarios. Esta pretensión consiste en que se ordene la reparación de los perjuicios causados. En tercer lugar, los tutelantes no se restringen a reiterar los argumentos esgrimidos ante los jueces administrativos, pues incorporan argumentos diferentes relacionados con la imposibilidad material de presentar la demanda previamente. Finalmente, también es importante destacar que en este caso está involucrada la garantía efectiva del derecho de reparación integral de varios familiares de una posible víctima de delitos de lesa humanidad, asunto que la Sala Plena de esta Corporación ha considerado como un asunto que tiene relevancia constitucional.

44. Se supera el requisito de inmediatez[52]. La sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena se expidió el 15 de febrero de 2023, pero, de acuerdo con los documentos que obran en el expediente ordinario, esta solo se notificó el 3 de agosto de 2023. En este sentido, entre la fecha de notificación de la sentencia de segunda instancia y la presentación de la acción de tutela, esto es, el 7 de diciembre de 2023, transcurrieron un poco más de cuatro meses. En tal sentido, la Sala estima que la acción de tutela se presentó en un término razonable. En consecuencia, se encuentra acreditada la exigencia de inmediatez.

45. Identificación razonable de los hechos que generaron la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales. La Sala constata que los accionantes mencionaron de manera clara y suficiente las acciones y omisiones de las autoridades judiciales que provocaron la vulneración de sus derechos fundamentales. En particular, señalaron que los jueces accionados: (i) decretaron la caducidad de la acción de reparación directa, en desconocimiento de los artículos 1, 2, 93 y 101 de la Carta Política; (ii) omitieron valorar el término de caducidad desde la fecha en que se tuvo “certeza de la ocurrencia de los hechos”; y (iii) pasaron por alto las circunstancias de “temor fundado” y trabas administrativas que habrían generado la imposibilidad material de presentar la demanda de manera oportuna.

46. La acción de tutela se ejerció de forma subsidiaria[53]. La Sala encuentra que la parte actora no cuenta con mecanismos ordinarios idóneos y eficaces para garantizar, de ser procedente, una protección expedita y célere de los derechos presuntamente vulnerados. Esto, por tres razones: de un lado, puesto que antes de acudir al juez de tutela, los accionantes iniciaron y llevaron a fin el proceso ordinario de reparación directa. De otro lado, debido a que las sentencias que se cuestionan no son susceptibles de recursos ordinarios, pues incluyen el fallo proferido en segunda instancia. Y, adicionalmente, porque si bien es cierto que la parte actora puede obtener la reparación del daño causado constituyéndose como parte civil en el proceso penal, también lo es que no fueron debidamente vinculados a dicho trámite especial ni reconocidos como parte civil en el proceso que se adelantó ante la Justicia Penal Militar (párr. 10 supra), pese a que fue solicitado, lo que les impidió ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico les concedía, como posibles víctimas del delito, a lo que hay que sumar que la autoridad penal militar dispuso el archivo de la investigación que se adelantaba.

47. Sumado a ello, prima facie, los hechos alegados en la demanda de tutela no dan cuenta de la configuración de alguna de las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de revisión[54] y de unificación de jurisprudencia[55]. En efecto, por un lado, los actores no alegan la existencia de documentos decisivos omitidos o falsos, peritos condenados penalmente, sentencias penales por violencia o cohecho, nulidad originada en las sentencias, la existencia de un tercero con “mejor derecho”, no se reconoció ninguna prestación periódica ni la existencia de una sentencia anterior que constituya cosa juzgada. Por otro lado, los tutelantes no alegan el desconocimiento de una sentencia de unificación; por el contrario, señalan que la aplicación de una de tales providencias viola sus derechos fundamentales. En consecuencia, no es exigible a los accionantes carga alguna en relación con la interposición y agotamiento de dichos recursos extraordinarios. Por todo lo anterior, se entiende cumplido el requisito de subsidiariedad.

48. Irregularidad procesal. Las presuntas irregularidades alegadas por los accionantes en

relación con el término de caducidad, de haber ocurrido, son decisivas para la efectividad de sus derechos fundamentales. En efecto, la interpretación hecha por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena, respecto del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, basada en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, impidió que el proceso de reparación directa terminara con una decisión de mérito, lo que dejó sin resolver de fondo las pretensiones de los accionantes, encaminadas a obtener la reparación de los daños causados con la muerte de su familiar. Adicionalmente, esta irregularidad fue alegada por los demandantes desde el escrito de apelación promovido en el proceso ordinario. En concreto, en aquella oportunidad el apoderado de los demandantes alegó que: (i) no se tuvieron en cuenta las trabas administrativas, el ocultamiento de pruebas por parte de las autoridades judiciales y administrativas y el "temor fundado" como elemento para no acudir en términos a la jurisdicción ordinaria; (ii) la fecha en la que alias "Comandante Rafa" rindió la versión libre no podía tomarse como fecha de inicio del término de caducidad; (iii) en su caso, debió aplicarse el precedente judicial vigente para el momento de interposición de la demanda, no la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020; y (iv) las sentencias censuradas resultan contrarias a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, así como a la jurisprudencia interamericana y de la Corte Penal Internacional. Estas circunstancias son suficientes para concluir que el efecto de la pretendida irregularidad procesal sería determinante en las providencias cuestionadas, por lo que la Sala considera satisfecha la exigencia sub examine.

49. No se trata de una tutela contra sentencia de tutela. Es claro que la acción de amparo no se dirige contra fallos de tutela, sino contra las decisiones de primera y segunda instancia adoptadas dentro del proceso de reparación directa, lo que hace que se entienda superado este requisito.

50. Primera conclusión. Como quiera que están configuradas todas las exigencias generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se deben resolver de fondo los dos problemas jurídicos planteados (párr. 34 supra).

4. Defecto por violación directa de la Constitución

51. Este defecto se configura en distintos eventos, cuando se desconoce el contenido de la Carta Política. En la Sentencia SU-069 de 2018, la Sala Plena señaló que: "[e]llo puede ocurrir, primero, porque no se aplica una norma fundamental al caso en estudio, lo cual se presenta porque: (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución". Además, dijo en esa ocasión, también se configura el defecto cuando se aplica la legislación desatendiendo los preceptos constitucionales, sin aplicar, de resultar procedente, la excepción de inconstitucionalidad, cuyo fundamento es el artículo 4º de la Constitución de 1991.

52. De acuerdo con los accionantes, las autoridades judiciales desconocieron los artículos 1, 2, 93 y 101 de la Constitución Política, así como los artículos 1, 4, 5 y 7 al 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de los organismos internacionales en materia de derechos humanos. En particular, afirmaron que las autoridades accionadas pasaron por alto que los tratados internacionales sobre derechos humanos hacen parte de la normativa interna y tienen naturaleza supraconstitucional, es decir, "prevalecen sobre la normativa interna"[56]. En el mismo sentido, advirtieron que también omitieron considerar que, de acuerdo con la Opinión Consultiva 014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado colombiano tiene la obligación de no dictar "disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención [Americana de Derechos Humanos]"[57].

53. En criterio de los demandantes, las autoridades accionadas "a pesar de estar dilucidando una situación jurídica en donde estaban dados los presupuestos de grave violación de derechos humanos e infracción al derecho internacional humanitario, procedieron a declarar

[l]a caducidad de la acción”[58]. Con esta decisión, aseguran, desconocieron que la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos “han descrito que los delitos que ostenten tal condición, gozan jurídicamente de la imprescriptibilidad y que las acciones civiles, administrativas o de otra índole, a través de las cuales se pretenda lograr reparación integral por el daño irrogado, también gozan de tal posición jurídica”[59].

54. Adicionalmente, la demanda de tutela se refirió a la Sentencia del 30 de abril de 2021 del Consejo de Estado[60], en la que, sostuvo que “le asiste razón a la parte actora en cuanto señaló que en este caso también se desconoció el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, proferida en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, precedente que resulta vinculante para el juez administrativo por tratarse de la interpretación autorizada de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad”.

55. En este sentido, aseguraron que, en el caso en particular, “es claro que si la demanda tiene como fundamento la presunta vulneración o trasgresión de derechos humanos, no puede invocarse la caducidad de la acción de reparación directa, a nivel interno, como fundamento de la pérdida del derecho de acción. De lo contrario, se entraría en claro desconocimiento de las normas y postulados internacionales que consagran, de manera expresa, la imprescriptibilidad de los desconocimientos y vulneraciones a los derechos humanos”[61].

4.1. Vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes y, particularmente, del Consejo de Estado. Principios de igualdad y seguridad jurídica

56. El artículo 230 de la Constitución Política establece que los jueces están sometidos al imperio de la Ley. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que dicho artículo

se refiere a la Ley “en un sentido material”[62]. Ello quiere decir que los jueces se encuentran vinculados, no solo por las leyes expedidas por el Congreso de la República, sino también por “todas las normas (i) adoptadas por las autoridades a quienes el ordenamiento jurídico les reconoce competencias para el efecto y (ii) siguiendo el procedimiento o las formas fijadas con ese propósito”[63]. En consecuencia, la expresión imperio de la ley, que emplea el constituyente para designar la sujeción de las autoridades judiciales, debe interpretarse como imperio del derecho. De este modo, los juzgados y tribunales están vinculados por las directrices contenidas, entre otras, en la Carta Política, el bloque de constitucionalidad, los decretos reglamentarios y, también, la jurisprudencia.

57. Sobre este último asunto, en la Sentencia C-539 de 2011, la Corte Constitucional dijo que la expresión imperio de la ley comprende la “[a]plicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico”[64]. Con fundamento en lo anterior, es claro que, al atender los textos legales, los jueces también deben “observar la jurisprudencia de los órganos de cierre que definen los criterios de interpretación normativa, es decir de la Ley -en sentido amplio-”[65]. Asimismo, dicho mandato constitucional ha de ser interpretado en armonía con el artículo 241 de la CP, que establece la fuerza vinculante del precedente constitucional. Por lo tanto, al obedecer la Ley, los jueces deben seguir la interpretación que de ella hacen los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Estos últimos de forma preferente, según el precedente vigente.

58. La unificación jurisprudencial es necesaria porque las disposiciones jurídicas, normalmente, carecen de un sentido unívoco y, como tal, no es extraño que a ellas se les puedan atribuir diversos significados en el proceso de interpretación[66]. Las altas cortes cumplen, entonces, una importante labor en el esclarecimiento del sentido de los textos jurídicos. Lo anterior encuentra fundamento en la distinción conceptual, acogida por esta Corporación, que diferencia las disposiciones de las normas jurídicas. Al respecto, la Sala Plena ha señalado que “[u]na disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que

una norma es formulada, tales como artículos, numerales o incisos […]; [por su parte,] las normas […] no son los textos legales sino su significado. Ese significado, a su vez, solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado (…)”[67].

59. Por lo anterior, dado que las disposiciones pueden dar lugar a distintas interpretaciones, los órganos de cierre tienen la función de unificar la jurisprudencia para garantizar que la aplicación del derecho sea homogénea. De este modo, se pretende asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales de la seguridad jurídica y la igualdad en el ámbito de la administración de justicia. Tales son los fundamentos constitucionales que justifican el carácter vinculante del precedente[68].

60. Por otra parte, esta corporación ha entendido que el precedente judicial es “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”[69]. Al respecto, conviene aclarar que una sentencia se compone de tres elementos: (i) la decisión del caso o decisum; (ii) las razones que se encuentran vinculadas de forma directa y necesaria con el fallo o ratio decidendi; y (iii) los argumentos accesorios utilizados para ayudar a construir la argumentación judicial, conocidos como obiter dicta. De esos elementos, solo la ratio decidendi constituye precedente judicial propiamente[70].

61. La obligatoriedad del precedente vertical se justifica en la necesidad de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica, así como los de legalidad, buena fe, cosa juzgada, confianza legítima, además de la racionalidad y razonabilidad[71]. En efecto, ante la complejidad pragmática de hacer efectiva la aplicación igualitaria de la ley (CP, art. 13), la Corte Constitucional ha reconocido que “esta exigencia [igualdad] resulta posible y verificable a partir de la función que ejercen los órganos de cierre de la misma jurisdicción y

de la fuerza vinculante de sus fallos, los cuales, además de administrar justicia en los casos particulares, establecen los criterios de coherencia y uniformidad en la práctica judicial que resultan vinculantes para los demás órganos que resuelvan casos similares”[72]. Por lo tanto, “la vinculatoriedad de los funcionarios judiciales al precedente de las altas cortes en cada una de las jurisdicciones significa una garantía del derecho a la igualdad frente a la ley”[73], y genera una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, “lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos”[74].

62. No obstante, esta Corte también ha sido enfática en reconocer que la vinculatoriedad del precedente no desconoce el principio de independencia judicial (CP, art. 228). Los jueces pueden apartarse del precedente, siempre que asuman la carga argumentativa para sustentar su disidencia. Esta carga argumentativa implica los siguientes deberes: “(i) referirse al precedente anterior [requisito de trasparencia] y (ii) ofrecer un argumento suficiente para el abandono o cambio si en un caso se pretende fallar en un sentido contrario al anterior en situaciones fácticas similares, a fin de conjurar la arbitrariedad y asegurar el respeto al principio de igualdad [requisito de suficiencia]”[75]. Si se satisface la carga argumentativa señalada, en criterio de esta Corporación, se entiende protegido el derecho a la igualdad y, a la vez, garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales[76].

63. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado. El numeral 1º del artículo 237 de la Constitución Política establece que el Consejo de Estado es el tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal condición, tiene la función de unificar la jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo. En ejercicio de esta competencia, la Corporación dicta sentencias de unificación, con base en su “importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”[77]. Tales providencias fijan una línea de interpretación sobre el alcance de las disposiciones de derecho público y, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[78], son vinculantes para los jueces y tribunales administrativos a título de precedente vertical.

64. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado revisten una importancia sustancial porque están encaminadas a preservar los principios de seguridad jurídica e igualdad; así como a reducir la litigiosidad, ya que brindan claridad a la Administración y a los jueces sobre cuáles son las líneas jurisprudenciales vinculantes[79]. Al respecto, en la Sentencia SU-353 de 2020, esta Corte reconoció que, como lo explicó la sentencia C-179 de 2016, "uno de los principales objetivos de la Ley 1437 de 2011 fue el de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de manera que sus providencias fuesen tenidas en cuenta por la [A]dministración y por los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa"[80].

65. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado, pues, constituyen precedente judicial en materia de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, tales fallos tienen carácter vinculante para los jueces y tribunales administrativos, toda vez que de este modo, se garantizan, entre otros, los principios superiores de la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. No obstante, como ya se dijo, los jueces pueden distanciarse del precedente, "mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -artículo 228[Constitución Política]-"[81].

4.2. El término de caducidad del medio de control de reparación directa frente a hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio: jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional

66. El artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011 estableció las reglas de caducidad para la acción de reparación directa. En concreto, la norma dispone que la demanda de reparación directa debe presentarse en un término de dos años, "so pena de que opere la caducidad"[82]. Este término aplica para todas las demandas, con excepción de las derivadas del delito de desaparición forzada, porque para esta circunstancia existe regulación especial (literal i del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011)[83], y los daños de ejecución continua. El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) también disponía el mismo término de caducidad.

67. La sentencia de unificación del Consejo de Estado. El artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011 dio lugar a distintas interpretaciones por parte de los operadores judiciales, en cuanto a la exigibilidad del término para demandar por el medio de control de reparación directa, cuando se invocaba un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra. Ante la disparidad de criterios, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió unificar su posición en la sentencia del 29 de enero de 2020[84].

68. La sentencia de unificación estableció que, por regla general, el término de dos años para presentar la demanda de reparación directa se cuenta desde la fecha de la acción u omisión causante del daño o desde el momento en el que el afectado lo conoció o debió conocerlo, "siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia"[85]. De tal suerte que, "mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a [esa] jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso"[86]. Asimismo, la sentencia de unificación de la Sección Tercera aclaró que el conocimiento de los hechos "no implica la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, sino el conocimiento de la intervención de una autoridad"[87].

69. La Sección Tercera determinó que las reglas de caducidad expuestas aplican para "todos los asuntos de reparación directa, al margen de que se trate de delitos de lesa humanidad o de crímenes de guerra, pues ni el Decreto 01 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011 establecen una regla especial frente a estas conductas, salvo lo referente al delito de desaparición forzada"[88]. Para llegar a esa conclusión, se estableció que la regla de imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, según la cual el término para ejercer la acción penal no se computa mientras no se individualice y se

vincule al proceso al implicado – presupuesto de identificación del eventual responsable–tiene un alcance similar a aquella que rige en el caso particular de la reparación directa. En materia penal, el término de la prescripción empieza a correr cuando la persona es vinculada al proceso[89]. En opinión del Consejo de Estado, en similar sentido, en estos eventos, "el término de caducidad de la reparación directa no es exigible sino cuando el afectado advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y le resulta imputable el daño"[90].

70. Excepcionalmente, la sentencia de unificación aclaró que la norma de caducidad puede ser inaplicada en eventos en los que se advierta que los afectados no estaban en la posibilidad material de ejercer el derecho de acción. Esto es, cuando se demuestren "supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita materialmente acudir a [esa] jurisdicción"[91].

71. Pronunciamiento de la Corte Constitucional. En la Sentencia SU-312 de 2020, la Corte reconoció que no tenía una posición uniforme sobre el término de caducidad del medio de control de reparación directa frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, por lo que procedió a "unificar la jurisprudencia en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991"[92]. La Sala Plena acogió la interpretación de unificación del Consejo de Estado al considerar que "es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio"[93].

72. La Corte argumentó, por un lado, que "el referido plazo [de 2 años] es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, […] comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad

del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva”[94]. Por otro lado, “la exigencia del término legal de caducidad […] protege la seguridad jurídica y […] no implica una afectación grave al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a efectos de obtener la reparación patrimonial de los daños causados por las mismas”[95].

73. La Sala Plena de la Corte explicó que resulta “(…) imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues ‘el derecho de acceso a la administración de justicia sufriría una grave distorsión en su verdadero significado si pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, […] sin condicionamientos de ninguna especie’”[96]. Particularmente, la Corte reconoció que “la caducidad de la demanda contencioso administrativa por parte del juez competente, está justificada en ‘el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica’. Empero, este Tribunal ha indicado que en virtud del principio pro damnato o favor victimae, el término de caducidad del medio de control de reparación directa ‘no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas”[97].

74. En este sentido, la Sentencia SU-312 de 2020 manifestó que “la aplicación del término legal de caducidad frente al medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es constitutivo de un delito de lesa humanidad resulta acorde con el criterio interpretativo que puede extraerse de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra contra Chile”[98]. Lo anterior, porque “la finalidad que subyace a dicha decisión no es crear una previsión orientada a amparar la incuria o la negligencia del interesado en una indemnización o afectar sin justificación la seguridad jurídica”[99]. Además, “la existencia de un límite temporal […] atiende a la realidad del contexto colombiano”[100]. En armonía con lo anterior, en la Sentencia SU-167 de 2023 se dijo: “la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-312 de 2020 unificó su

jurisprudencia sobre la materia. En concreto, acogió la postura adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en su Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y precisó que la misma se mostraba respetuosa de los postulados constitucionales sobre acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y reparación patrimonial por los daños causados por el Estado, así como con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos alusivos al acceso a un recurso judicial efectivo"[101].

75. En este sentido, puede decirse que, actualmente, se aplican de manera pacífica las siguientes reglas:

Regla

Alcance

Aplicación de la caducidad.

El término de caducidad de dos años para el medio de control de reparación directa es aplicable a los casos en los que se pretende la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado con ocasión de los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Cómputo del término.

El término se computa desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer (i) la ocurrencia los hechos constitutivos del daño; (ii) participación por acción u omisión del Estado y (iii) la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. Lo anterior, con excepción del caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa al respecto.

Imposibilidad material.

El término de caducidad de la acción no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas,

empezará a correr el plazo.

76. Con posterioridad, en el año 2023, la Sala Plena de la Corte profirió la Sentencia SU-167 de 2023, en la que recogió las reglas aplicables a los casos en los que se debate la responsabilidad del Estado por los daños constitutivos de graves violaciones de derechos humanos. Al respecto, sostuvo que

"(i) el plazo razonable de dos años para acudir a la jurisdicción no se cuenta necesariamente desde el momento en que se produce el daño que origina el perjuicio, sino desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial; (ii) la caducidad de la demanda de reparación directa o la existencia de barreras en el acceso a la justicia debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y (iii) la aplicación del fallo de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado debe realizarse teniendo en cuenta la necesidad de readecuar el trámite para brindar oportunidad a las partes de ajustarse a las nuevas cargas y posibilidades procesales que este contiene".

77. En esa decisión, la Corte encontró que la autoridad judicial incurrió en defecto fáctico porque no valoró todas las pruebas que le hubieran permitido definir si existieron situaciones que les impidieron materialmente a los demandantes ejercer oportunamente el derecho de acción. Particularmente, en ese caso la Sala Plena observó que algunos miembros del Ejército Nacional habían realizado maniobras para ocultar que estos acabaron con la vida de una persona haciéndola pasar como un "muerto en combate" o "falso positivo". Adicionalmente, la Corporación concluyó que la autoridad judicial demandada incurrió en un defecto procedimental absoluto, en tanto no adecuó el proceso para que los demandantes actualizaran sus planteamientos y así hacer frente a las reglas de unificación previstas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

78. Recientemente, en la Sentencia SU- 429 de 2024 se reiteraron las reglas de la SU-167 de 2023. Allí se determinó que el conteo de la caducidad en estos casos se debe efectuar a partir del momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la acción u omisión que causó el daño, y en cualquier caso, los jueces deberán considerar y valorar estas circunstancias con base en las barreras de acceso a la administración de justicia que, eventualmente, imposibilitaron conocer sobre la acción u omisión en la fecha en la que sucedió o promover la demanda en términos. Con base en ello, la Sala tuteló los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, de acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica. Estos argumentos fueron reiterados también en la Sentencia SU-439 de 2024, en la que la Corte subrayó que en estos casos la valoración de las pruebas debe obedecer a criterios contextuales y garantistas, de modo que la aplicación de las reglas procesales no puede darse rígidamente, con el propósito de obstaculizar injustificadamente el acceso efectivo a la administración de justicia, en desmedro de las garantías constitucionales de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En este sentido, la Corte reafirmó la necesidad de aplicar un enfoque flexible y pro victimae en la interpretación de las reglas procesales en los casos de graves violaciones a los derechos humanos. En la misma línea, indicó que estos contextos exigen que las autoridades judiciales valoren las pruebas de manera más comprensiva y contextual, reconociendo las barreras estructurales que enfrentan las víctimas para acceder a la verdad y a la justicia, tales como las dificultades para obtener información veraz y desvirtuar, al menos prima facie, las versiones oficiales de los hechos.

79. En suma, según las razones expuestas en este apartado, la interpretación del término de caducidad de la acción de reparación directa se encuentra plenamente unificada en la jurisprudencia colombiana, en particular respecto de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio[102].

4.3. Efectos temporales de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado: reiteración de las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022 y SU-167 de 2023

80. La sentencia del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado no se refirió expresamente a los efectos temporales que tendría la unificación jurisprudencial contenida en dicha providencia judicial. Este asunto fue analizado por esta Corporación en las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022 y SU-167 de 2023. En esas oportunidades, se resolvieron casos similares a los que se examinan en esta oportunidad. En particular, en la primera de las sentencias referenciadas se concluyó que "el fallo de unificación [del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado] tiene efectos retrospectivos"[103], lo que significa que su aplicación es "general e inmediata"[104].

81. En la Sentencia T-044 de 2022, se analizaron los efectos temporales de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado, a partir de cuatro premisas. Primero, estableció que la atribución de efectos retroactivos a las sentencias de unificación es una práctica que está prima facie proscrita. Lo anterior porque "[l]a jurisprudencia contencioso administrativa y ordinaria[105] coinciden en que, por regla general, no es posible otorgar efectos retroactivos a las sentencias"[106], salvo en materia penal y sin perjuicio de la competencia excepcional que, en ocasiones, la ley otorga a los jueces para disponer expresamente lo contrario[107]. Para sustentar el argumento, se citó una providencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que señaló que "la retroactividad del precedente viola la cláusula de Estado de Derecho y el deber general del Estado de respeto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y, por contera, a la confianza legítima creada de manera objetiva por las autoridades estatales en el desarrollo de sus actos"[108].

82. Como segunda premisa, reconoció que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regla general prescribe que los cambios en el precedente judicial deben tener efectos generales e inmediatos. Al respecto, analizó la Sentencia SU-406 de 2016, en que se estudió la aplicación en el tiempo del precedente judicial. En esta providencia, la Corte precisó que "el cambio de una determinada posición jurisprudencial por el respectivo órgano de cierre implica una modificación en la interpretación jurídica, es decir, del contenido normativo de

determinada disposición”[109]. Debido a lo anterior, agregó la Corte, las variaciones jurisprudenciales deben aplicarse de forma general e inmediata, aunque, en cualquier caso, su aplicación no puede pasar por alto el contenido material de la igualdad, por lo que, cada situación debe ser observada a la luz de las circunstancias particulares.

83. En ese sentido, la Corporación reconoció que, para aplicar el precedente, el juez debe evaluar las circunstancias particulares de cada caso, “sobre todo cuando la modificación supone imponer nuevas cargas procesales, argumentativas o probatorias, así como también cuando esta tiene incidencia directa en los términos procesales, notificaciones que se están surtiendo o términos que ya habrían empezado a correr, entre otros eventos en los que se ha creado para las partes y terceros una expectativa de actuar de una determinada manera o de no hacerlo”[110]. El anterior escenario cobra mayor relevancia cuando el cambio jurisprudencial afecta una actuación procesal que se inició al amparo del precedente anterior porque la aplicación inmediata del nuevo precedente, sin consideración alguna a las circunstancias particulares, “podría derivar en el desconocimiento de derechos fundamentales”[111]. La línea de argumentación transcrita tiene como fundamento los principios de legalidad y confianza legítima, así como el mandato de tutela judicial efectiva.

84. En virtud de lo anterior, la Corte precisó que, para el uso del precedente, “los jueces [tienen] el deber de valorar si la aplicación de la nueva regla sacrifica intensamente las garantías procesales y sustanciales, aun ante el silencio en el que incurrió quien determinó el cambio de jurisprudencia”[112]. Si en esa valoración se encuentra una posible afectación y restricción de garantías, el deber de aplicar el precedente debe hacerse compatible con los principios constitucionales, por lo que el juez puede “matizar las reglas de unificación vigentes”[113] o, incluso, no aplicarlas, según el caso particular.

85. Como tercera premisa para sustentar los efectos generales e inmediatos de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera, la Corte Constitucional reconoció que, según la práctica jurisprudencial del Consejo de Estado, los efectos hacia el

futuro (prospectivos) se enuncian explícitamente. Al respecto, la Corte estableció que, cuando las secciones del Consejo de Estado definen que una sentencia tiene efectos hacia el futuro, acuden formalmente a la figura de la jurisprudencia anunciada. Esto significa que la atribución de tales efectos queda señalada de forma expresa en el respectivo fallo. Como ejemplo, la Sentencia T-044 de 2022 citó varias providencias en las que las diferentes secciones del Consejo de Estado aplicaron la figura de la jurisprudencia anunciada[114].

86. Finalmente, como cuarta premisa, la sentencia en comento determinó que la intención de la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado fue atribuir efectos generales inmediatos a la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Al respecto, se analizó el salvamento de voto de la magistrada María Adriana Marín, en el que expresó su disidencia porque "la decisión de la Sala debió adoptarse como jurisprudencia anunciada, con efectos hacia el futuro"[115]. De lo anterior, se concluyó que "el salvamento de voto de la doctora Marín [es] prueba indirecta de la postura mayoritaria de la Sala plena de la Sección Tercera de Consejo de Estado"[116].

87. La postura relacionada con los efectos temporales de la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, en el sentido de que las reglas jurisprudenciales unificadas generan efectos generales e inmediatos frente a los procesos que se encuentran en curso, ha sido defendida por la Corte Constitucional en varias providencias. Por un lado, en la Sentencia T-044 de 2022 a la que se ha hecho referencia anteriormente. De otro lado, la Sentencia T-210 de 2022 ratificó íntegramente la citada tesis. Finalmente, la Sentencia SU-167 de 2023 mantuvo la postura. En particular, en esta última providencia se señaló: "la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, por regla general, los precedentes judiciales de las altas cortes tienen efectos inmediatos y son de obligatorio obedecimiento por los operadores jurídicos y las partes involucradas en un proceso en curso, aun si incorporan cambios importantes en la compresión de un determinado problema jurídico. En el presente asunto, la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado dispuso la exigibilidad del requisito de caducidad frente a las demandas de reparación directa que tenían por objeto la indemnización de un

daño causado por un delito de lesa humanidad. Por esa razón, para el 19 de marzo de 2021 -momento de adopción de la sentencia censurada-, no existía precedente alguno que indicara la inaplicación del requisito de caducidad en esta clase de procesos".

88. En virtud del criterio jurisprudencial establecido en la Sentencia T-044 de 2022, en la Sentencia T-210 de 2022 se señaló que el fallo "(…) de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado aplica a partir de su expedición, incluso en los casos iniciados con anterioridad. No obstante, para las acciones radicadas antes de la sentencia de unificación, los jueces administrativos deben valorar las circunstancias particulares de cada caso para observar si aplicar la regla de unificación pone en riesgo derechos fundamentales de las partes dentro del proceso".

89. Como se concluye de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido la tesis según la cual las reglas de unificación establecidas en la sentencia de unificación jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, en principio, generan efectos generales e inmediatos frente a los procesos que se encontraran en curso para ese momento.

90. No obstante lo anterior, resulta importante destacar que, pese a que se ha defendido de forma uniforme la conclusión señalada en el párrafo anterior, también se ha establecido que, debido a la variación en el precedente aplicable, a los demandantes en los procesos de reparación directa se les debe permitir contar con una oportunidad procesal para manifestarse frente al cambio de precedente, para proteger su derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de manera que cuenten con la posibilidad material de argüir en el proceso contencioso administrativo las razones por las cuales consideran que su caso se enmarca en los estándares o reglas fijadas en la sentencia de unificación respecto de la configuración de la caducidad, particularmente, para argumentar si existían "(…) situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción (…)"[117].

4.4. Las autoridades accionadas no incurrieron en defecto por Violación directa de la Constitución

91. En la solución del caso se interpretó y aplicó la disposición legal de conformidad con el precedente constitucional. Como ya se mencionó, la jurisprudencia actual de la Corte Constitucional, que se alinea con la del Consejo de estado, acoge la postura según la cual el término de caducidad de dos años para el medio de control de reparación directa es aplicable también a los casos en los que se pretende la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, incluso, con ocasión de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones a los derechos humanos. Eso sí, aquel término se debe computar desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer (i) la ocurrencia de los hechos constitutivos del daño; (ii) la participación por acción u omisión del Estado y (iii) la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial. Lo anterior, con excepción del caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa al respecto. En todo caso, el término de caducidad de la acción no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción. Estas subreglas eran las que se debían aplicar y, efectivamente, se aplicaron para el caso concreto por las autoridades accionadas.

92. Aunado a lo anterior, si bien es cierto que en la decisión del 30 de abril de 2021, citada por el accionante, el juez de tutela afirmó que el precedente de unificación del 29 de enero de 2020 debía emplearse a futuro con el fin de no afectar la garantía procesal de acceso a la administración de justicia; también es cierto que dicho fallo es una decisión judicial aislada, que no se erige como precedente judicial pacífico y reiterado. Como se expuso en el acápite 4.1 supra, las autoridades judiciales accionadas deben aplicar el precedente de unificación vigente al momento de proferir el correspondiente fallo, es decir que las reglas jurisprudenciales tienen efectos inmediatos. En efecto, en la Sentencia SU-406 de 2016, la Corte Constitucional indicó que “la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical”. En esa misma línea, el Consejo de Estado explicó que el precedente es de aplicación inmediata y cubre incluso aquellos casos que están pendientes de pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales[118]. Además, en relación con la decisión de unificación del Consejo de Estado del

29 de enero de 2020, esta Corporación, en la Sentencia T-044 de 2022, indicó que ante el silencio en el que incurrió el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo, “el fallo de unificación tiene efectos retrospectivos”, esto es, “que la providencia aplica […] a los casos que se encontraban en curso”.

93. Con fundamento en estos argumentos, como las providencias cuestionadas en la presente acción de tutela son de 30 de marzo de 2022 y 15 de febrero de 2023; lo cierto es que, al momento en el que se expidieron ya se había dictado la sentencia de unificación del Consejo de Estado, del 29 de enero de 2020. Así las cosas, el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena debían resolver el asunto con fundamento en el criterio jurisprudencial unificado en la ya mencionada decisión del 2020, lo que descarta la configuración del alegado defecto por violación directa de la Constitución Política, habida cuenta de que “(…) en la solución del caso [no] se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional” (cfr. párr. 48 supra).

94. En las decisiones no se vulneraron derechos fundamentales y se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. Esto es así, debido a que la aplicación del término de caducidad en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad resulta “respetuosa de los postulados constitucionales sobre acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y reparación patrimonial por los daños causados por el Estado, así como con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 2.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos alusivos al acceso a un recurso judicial efectivo”[119]. En criterio de este Tribunal, “la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está orientada a evitar que el desamparo de una víctima de un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra que no ha tenido la oportunidad jurídica de acudir a la justicia y lo hace mucho tiempo después de ocurrida la conducta, no derive en la frustración de la garantía de su derecho a la reparación. Empero, la finalidad que subyace a dicha decisión no es crear una previsión orientada a amparar la incuria o la negligencia del interesado en una indemnización o afectar

sin justificación la seguridad jurídica”. En este sentido, teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico colombiano el término de caducidad solo empieza a contarse desde el momento en que la víctima conoció o debió conocer de los hechos y no se encuentra en una situación que genere la imposibilidad material de presentar la demanda, no se evidencia una contradicción entre el artículo 164.2. de la Ley 1437 de 2011, de un lado, y las normas internacionales en materia de derechos humanos, de la otra.

95. En adición a lo anterior, se deben precisar dos cuestiones. Primero, que en el caso en particular el debate no está directamente circunscrito a la interpretación de un derecho fundamental, ya que lo que se discute es el cómputo de los términos de caducidad. Y, segundo, no se alega la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, cuya valoración, en todo caso, no se podría hacer al margen del precedente judicial desarrollado en los numerales 4.1 a 4.3 supra. Esto y aquello descarta la materialización de alguno de los otros eventos de configuración del defecto por violación directa de la Constitución (párr. 48 supra).

96. Conclusión sobre el primer problema jurídico. Por las razones anteriores, la Sala concluye que las sentencias del Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y del Tribunal Administrativo del Magdalena no incurrieron en defecto por violación directa de la Constitución Política.

5. Defecto fáctico

97. El defecto fáctico se presenta cuando el apoyo probatorio en el que se basó el juez para aplicar una determinada norma es inadecuado o cuando este hace una valoración probatoria manifiestamente incoherente[120]. Al respecto, la Corte ha establecido que el defecto fáctico se presenta en tres dimensiones: (i) omisiones por parte del juez en el decreto y la práctica de pruebas[121]; (ii) no valoración del material probatorio allegado al proceso judicial[122] y (iii) valoración defectuosa del acervo probatorio[123]. El primer supuesto se presenta cuando

el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, incluso, cuando no decreta pruebas de oficio. Frente a esto último, la Corte ha reconocido que esto es necesario con la finalidad de aclarar o precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de litigio, por ejemplo, en la Sentencia SU-167 de 2024. Por su parte, la valoración defectuosa del acervo probatorio ocurre cuando el juez se separa por completo de los hechos debidamente probados y resuelve a su arbitrio el asunto jurídico puesto a su consideración, o cuando aprecia una prueba viciada allegada al proceso.

98. Ahora bien, los accionantes manifestaron que, aun reconociendo la posibilidad de aplicar la figura de la caducidad, las autoridades judiciales accionadas incurrieron en "una violación flagrante del debido proceso" al no valorar las pruebas que daban cuenta de que tuvieron conocimiento cierto de la participación del Estado en los hechos objeto de la demanda de reparación directa. En su criterio, este yerro probatorio llevó a los jueces accionados a iniciar el conteo del término de caducidad desde la fecha en la que se les notificó de la aceptación de cargos del señor Wilson Poveda Carreño, no "desde el momento en que quedó ejecutoriado el auto de audiencia de aprobación de aceptación de cargos e imposición de medida de aseguramiento en contra del postulado de justicia y paz que reveló el modo como se ejecutó o perpetró el hecho delictivo en donde participaron miembros del ejército Nacional de Colombia"[124].

99. Los accionantes sostienen que las autoridades accionadas olvidaron valorar que solo después de la diligencia de control por parte del juez, se pudo tener certeza de la responsabilidad del Estado en los hechos. Al respecto, recordaron que "la normativa de justicia y paz indica que el postulado puede variar su decisión de asumir, total o parcialmente un hecho delictuoso o retractarse por la circunstancia que deberá sustentar ante el juez de conocimiento, por ello puede jurídicamente ejercitar el derecho legal de retractación"[125]. Como consecuencia, precisaron, pese a que Wilson Poveda Carreño aceptó su responsabilidad y la presunta participación del Ejército el 17 de junio de 2010, "solo con la ejecutoria de la providencia de control de legalidad de la audiencia preliminar de formulación adicional/parcial [e] imposición de medida de aseguramiento por la conducta delictuosa

endilgada, empieza[n] a gozar de certeza las afirmaciones del postulado”[126], lo que ocurrió el del 24 de junio de 2014. De este modo, las autoridades accionadas “desconoc[ieron] un hecho notorio relevante dentro del proceso”.

100. Por su parte, las autoridades accionadas coincidieron en que “[l]os demandantes tuvieron conocimiento de la participación de miembros el Ejército Nacional en la ejecución extrajudicial del señor José Luis Ortiz Pérez (q. e. p. d.) desde el 17 de junio de 2012, pudiendo acudir a las autoridades administrativas y judiciales a partir de ese momento para reclamar el resarcimiento de los perjuicios causados”[127]. Por ello, dijeron, el termino de dos años finalizó el 18 de junio de 2014.

101. En los numerales 5.1 y 5.2 infra la Sala resolverá el segundo problema jurídico sustancial (párr. 34.2 supra). Inicialmente, explicará las razones por las que considera que el error probatorio alegado en la demanda de tutela no es relevante, a pesar de que los jueces accionados sí valoraron indebidamente las pruebas del expediente (núm.. 5.1 infra). Luego, se referirá a los argumentos que le sirven para concluir que el Tribunal Administrativo del Magdalena debió decretar pruebas de oficio con la finalidad de aclarar o precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de litigio, por lo que, al no hacerlo, incurrió en defecto fáctico (núm.. 5.2 infra). Finalmente, tomará las decisiones correspondientes para amparar los derechos vulnerados (núm.. 6 infra).

5.1. El error probatorio por valoración defectuosa de la prueba no es trascendental en el sentido de la decisión.

102. La Sala encuentra probado que las autoridades accionantes incurrieron en error al valorar en conjunto las pruebas y, amparadas en tal valoración, establecer el momento a partir del cual se debió contar el término de caducidad. No obstante, también encontró demostrado que dicho error no tiene la entidad suficiente para modificar la decisión de declarar extemporánea la demanda, como pasa a explicarse.

103. Antes de analizar el fondo del asunto resulta necesario aclarar que, pese a que en el oficio 045 de 18 de enero de 2013, el fiscal 101 delegado ante los jueces del circuito informó que la aceptación de cargos del postulado Wilson Poveda se dio en versión libre del "17/6/12"[128], lo cierto es que de los oficios 1309 de 27 de mayo de 2015[129] y 1445 de 31 de julio de 2017[130] de la Fiscalía 58 de la Dirección, así como de la copia de la diligencia de versión libre[131], se desprende que realmente la versión libre en la que Wilson Poveda reconoció su participación y la participación del Ejército Nacional en el homicidio de José Luis Ortiz Pérez, tuvo lugar el 17 de junio de 2010.

104. Ahora bien, como ya se mencionó, el término de caducidad de la acción de reparación directa se debe computar desde el momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la acción u omisión que causó el daño, y en cualquier caso, los jueces deberán considerar y valorar estas circunstancias con base en las barreras de acceso a la administración de justicia que, eventualmente, imposibilitaron conocer sobre la acción u omisión en la fecha en la que sucedió o promover la demanda en términos. Al respecto, se debe partir del hecho de que las autoridades judiciales accionadas acertaron en la valoración de las pruebas al determinar que, pese a que los demandantes conocieron de la muerte de José Luis Ortiz Pérez, así como de la participación del Estado en la misma, desde el 14 de marzo de 2004, lo cierto es que no era posible contabilizar el término de caducidad desde ese momento, en el entendido de que a los accionantes se les informó que se trató de una "muerte en combate", esto es, de hechos que se presentaron en el marco de actuaciones legítimas del Estado, llevadas a cabo en ejercicio de sus funciones constitucionales y en beneficio del interés general. De allí que, inicialmente, no hubieran ejercido acciones legales contra el Ejército Nacional.

105. No obstante, las autoridades accionadas sí incurrieron en error al valorar las pruebas del expediente que daban cuenta del momento en el que los actores habrían tenido conocimiento de la posibilidad de imputarle un daño antijurídico al Estado, en relación con la muerte de su ser querido. Del acervo probatorio allegado al expediente, se puede identificar el momento en el que Wilson Poveda Carreño, alias "Comandante Rafa", mencionó por

primera vez que la muerte de José Luis Ortiz habría sido producto de un acuerdo entre las AUC y el Ejército Nacional. Esta declaración se dio en la versión libre que rindió el postulado el 17 de junio de 2010 ante la Fiscalía General de la Nación, en el marco de un proceso de justicia transicional. Sin embargo, de este hecho no es posible concluir el conocimiento del daño antijurídico y, por ende, tampoco es viable computar el término de caducidad desde ese momento, por las siguientes razones. En primer lugar, tal y como lo reconoció la Fiscalía General de la Nación, en aquel proceso solo se reconoció como víctima indirecta a la señora Betty Isabel Araújo Chinchilla, madre de Wilman Alberto Chiquillo Araújo (el otro fallecido). Por ello, los accionantes no podían conocer de las declaraciones, ya que no fueron notificados ni tenían acceso al expediente penal, para ese momento. En segundo lugar, según la información que obra en el expediente, la primera prueba que demuestra que el contenido de la versión libre mencionada se dio a conocer a los demandantes, al menos parcialmente, es la respuesta que les proporcionó el fiscal 101 delegado ante los jueces del circuito, mediante el Oficio 045 de 18 de junio de 2013. En dicho documento, (i) se incluyó el aparte de la declaración en la que Wilson Poveda aceptó, explícitamente, que se trató de un "falso positivo" que, presuntamente, habría sido coordinado junto con un coronel de apellido Rojas y (ii) se le informó al apoderado de la familia que estaban documentando los hechos y, posteriormente, solicitarían audiencia de imputación y medida de aseguramiento.

106. Con todo, la Sala considera que las pruebas del expediente no dan cuenta de que, a partir de ese momento, los accionantes hubiesen tenido la posibilidad de endilgar razonablemente algún tipo de responsabilidad al Estado, de la cual pudiera concluirse que debía responder patrimonialmente por el daño causado. Lo anterior, dado que, para ese momento, la única prueba que tenían los demandantes era el acta de la versión libre en la que se mencionó la situación, pero no contaban, siquiera, con el registro de la muerte ni el informe de necropsia de José Luis Ortiz Pérez. Al respecto, la Corte ha sido enfática en sostener que "exigirles a las víctimas que interpongan la acción de reparación directa sin contar con los elementos probatorios mínimos y necesarios para fundamentar la imputación al Estado, puede significar un sacrificio grave de los derechos a la justicia y a la reparación integral. En consecuencia, […] es claro que la regla de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado […] implica no solo el conocimiento del hecho, sino la posibilidad de probar los fundamentos fácticos de la demanda"[132]. En ese sentido, la Sala entiende que

tampoco habría sido posible contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación directa, desde el 18 de enero de 2013.

107. Ahora bien, se tiene que tras el oficio del 18 de enero de 2013, los accionantes adelantaron diversas actividades de recaudo probatorio[133]. Esta labor, habría dado como resultado la interposición de la solicitud de conciliación extrajudicial, el 18 de diciembre de 2013 ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que "se declare a las entidades convocadas administrativamente y extracontractualmente responsables de la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a los convocantes por la ocurrencia del falso positivo donde inicialmente fue secuestrado y torturado, luego asesinado y puesto como muerto en combate el joven JOSÉ LUIS ORTIZ PÉREZ"[134]. No obstante, el 3 de marzo de 2014 se declaró fallida la conciliación y "se d[io] por agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo"[135]. De lo anterior, se puede inferir que, para el momento de presentación de tal solicitud, los demandantes ya contaban con elementos de juicio suficientes para demostrar que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño y, por ello, expresaron su interés en agotar el requisito previo de procedencia del medio de control de reparación directa.

108. Sin perjuicio de lo anterior, se debe recordar que la sentencia de unificación de la Sección Tercera aclaró que el conocimiento de los hechos "no implica la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, sino el conocimiento de la intervención de una autoridad[,] porque ello restringiría el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto condicionaría la declaratoria de la responsabilidad estatal a un requisito de procedibilidad que la ley no contempla, como es la identificación del autor o partícipe"[136]. De allí que, tal y como advirtieron los jueces de instancia, no es dable concluir que solo hasta la audiencia preliminar de imputación de cargos e imposición de medida de aseguramiento podía haberse iniciado el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa, pues resulta evidente que los accionantes conocieron de la ocurrencia del daño antijurídico de manera previa y con los elementos de prueba necesarios para iniciar la acción de reparación directa, de lo contrario no lo habrían hecho. Cabe agregar que, en todo caso, de

acuerdo con la Ley 1592 de 2012, la audiencia de formulación de imputación tiene como objetivo que la Fiscalía General de la Nación presente ante el juez competente “la imputación fáctica de los cargos investigados” y le “comuni[que] al postulado que lo va a investigar por su participación como autor o partícipe de determinados hechos delictivos”[137], por lo que su objetivo no consiste en ejercer control de legalidad alguna o confirmación sobre la aceptación de cargos que haya presentado el postulado en versión libre, como parecen entender los accionantes en su escrito de tutela.

109. En concordancia con lo anterior, resulta evidente que las autoridades accionadas se equivocaron al fijar el extremo inicial del cómputo de caducidad. No obstante, tampoco le asiste razón a los accionantes al asegurar que el término debió contarse desde la audiencia preliminar de imputación de cargos e imposición de medida de aseguramiento, puesto que al revisar el expediente se evidencia que, para este momento, los accionantes ya habían expresado su voluntad de iniciar el medio de control de reparación directa. Por ello esta Sala concluye que la indebida valoración probatoria de los jueces de instancia carece de trascendencia.

5.2. La posible ocurrencia de una imposibilidad material para interponer la demanda

110. La tutela contra providencia judicial “constituye un instrumento residual y excepcional de protección de los derechos fundamentales frente a actuaciones y omisiones de las autoridades judiciales que los puedan lesionar en el desarrollo de un proceso de esa naturaleza”[138]. Las razones para ello son (i) el respeto a los principios de independencia y autonomía judicial; (ii) la cosa juzgada que recae sobre las sentencias dictadas por las autoridades judiciales; y, (iii) la garantía del principio de seguridad jurídica. En este sentido, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un juicio de validez y no como un juicio de corrección del fallo cuestionado[139]. Por ello, la Corte no pretende interceder en el criterio del juez ni establecer la manera en que debe adelantarse el análisis en un caso en concreto. Por el contrario, la intervención del juez constitucional solo procede

cuando la providencia atacada “se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de las garantías básicas del derecho al debido proceso”[140]. En particular, en relación con la configuración de un defecto fáctico, lo cierto es que se debe demostrar que la decisión atacada no respetó las reglas de la sana crítica[141], bien sea al valorar una prueba aportada al proceso u omitir una valoración necesaria.

111. En el presente asunto, la Sala encuentra probado que las autoridades accionantes incurrieron en defecto fáctico por omitir el decreto de oficio de pruebas para dilucidar el asunto puesto en su conocimiento, en particular, en relación con la posible configuración de una imposibilidad material en cabeza de los demandantes que les habría impedido presentar la demanda de reparación directa de manera oportuna. Esta presunta imposibilidad material se podría haber configurado por dos supuestos: las trabas administrativas y judiciales en el recaudo probatorio y el temor fundado que habrían sufrido los demandantes, como pasa a explicarse.

112. Las trabas en el recaudo probatorio. Frente a este aspecto, en la Sentencia SU-167 de 2023 la Corte explicó que “entre las situaciones que el Consejo de Estado ha revisado para establecer si se presentaron obstáculos materiales para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra la imposibilidad de contar con “elementos para demandar al Estado” o el ocultamiento de estos”. Estas circunstancias, deberán analizarse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto. En todo caso, esta Corporación ha sostenido que, tratándose de demandas que pretenden la reparación de un daño causado por un crimen de lesa humanidad, los elementos de juicio con los que pretenden probarse las circunstancias de imposibilidad material deben analizarse de manera flexible. De acuerdo con el precedente constitucional, en materia de graves violaciones a los derechos humanos, “se ha reconocido por la jurisprudencia nacional e internacional, la dificultad que representa para las víctimas cumplir con el rigor probatorio en las acciones judiciales, por lo que se ha establecido la posibilidad de flexibilizar los estándares probatorios en casos en que ocurran graves violaciones de derechos humanos, i. e. las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y

arbitrarias”[142].

113. En ese contexto, se tiene que la parte actora alegó la ocurrencia de obstáculos administrativos para la obtención del material probatorio necesario para interponer la demanda de reparación directa. Como ya se mencionó, en respuesta al traslado de las pruebas recaudadas en sede de revisión, se recibió escrito de los accionantes el 18 de octubre de 2024, en el que hicieron alusión a las dificultades que sufrieron en la búsqueda de información que ofreciera mayor claridad sobre la responsabilidad del Estado en la muerte de su ser querido. Al respecto informaron que, el 25 de septiembre de 2013, Elizabeth Ortiz Pérez (accionante) presentó solicitud ante el Juez 16 de Instrucción Penal Militar, para ser reconocida como parte civil dentro del proceso penal seguido por la muerte de su hijo, José Luis Ortiz Pérez, y, así acceder al expediente investigativo. Pese a ello, “no hubo en momento alguno información del estado de los procesos, desconociendo a fondo lo que había sucedido dentro de tal proceso y menos aún, de sus intervinientes, si existía o no condena o si se encontraba archivada la investigación por los hechos de la presunta muerte en combate de nuestro familiar”[143].

114. Esta situación fue alegada debidamente en el escrito de apelación, en el que se indicó explícitamente “la actividad de búsqueda de pruebas para la fundamentación de la demanda no fue un suceso de suministro de información fácil por parte de las entidades que tenían la documentación”[144]. Asimismo, los demandantes relacionaron directamente los problemas padecidos para acceder a la información en cabeza de las autoridades. Del mismo modo, en el expediente que corresponde al proceso contencioso administrativo, no obra prueba alguna de que el juzgado penal militar haya respondido la solicitud o les haya concedido acceso al expediente. De este modo, prima facie, es posible evidenciar una circunstancia externa que habría impedido contar con los elementos necesarios que les permitieran a los actores sustentar su teoría del caso, esto es, que el Estado participó en la muerte de su ser querido. Sin embargo, pese a que esta situación fue conocida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, no se decretaron pruebas de oficio con el fin de determinar si realmente existieron trabas administrativas y si ellas fueron determinantes para la demora en la

interposición de la demanda. Por el contrario, la autoridad judicial demandada se limitó a sostener que “en el presente asunto no obra ningún elemento de prueba con la entidad suficiente que permita acreditar las circunstancias que impidieron a los demandantes su acceso a la administración de justicia”[145]. Por ello, para esta Sala resulta evidente que la autoridad judicial incurrió en error en su decisión, puesto que, frente a las circunstancias alegadas por los demandantes en su escrito de apelación, debió decretar las pruebas necesarias para ahondar en tales situaciones.

115. El temor fundado. En el auto de pruebas de 20 de septiembre de 2024, esta Sala les preguntó a los accionantes acerca de las razones de la demora en la interposición de la demanda de reparación directa. En la respuesta del 27 de septiembre de 2024, estos explicaron que, tanto ellos como su representante, sufrieron situaciones de inseguridad y peligro que dificultaron las actividades de la investigación y recaudo probatorio, así como la interposición de la demanda de manera temprana. Al respecto, aseguraron que luego de presentar la solicitud de constitución de parte civil el 25 de septiembre de 2013, el abogado litigante, el señor Libio López, sufrió persecuciones y “en su oficina en una ocasión llegaron dos personas que al parecer estaban armadas”, lo que lo llevó incluso a informarles “que no continuaría con el proceso […] porque se sentía perseguido, intranquilo”[146], por lo que sus actuaciones investigativas se suspendieron hasta “más o menos como finalizando en el 2015, […] nuevamente [se] pusi[eron]en contacto con el abogado Libio López y luego de una charla y debido a que todo estaba aparentemente calmado se decidió reiniciar el proceso”[147]. No obstante, aseguraron que recientemente el abogado volvió a vivir circunstancias de inseguridad puesto que, al parecer, personas desconocidas “nuevamente estuvieron en horas de la madrugada tomando fotos a su vehículo y residencia”[148]. Como consecuencia de ello, el señor Libio interpuso denuncia ante la Inspección de Policía de Guamal, Magdalena, de la cual aportó copia en el trámite de revisión.

116. Sumado a ello, aseguraron que ellos también temieron por su vida e integridad después de iniciar la búsqueda de pruebas. La parte actora sostuvo que Hernán Darío Mora Ortiz, hermano de la víctima y uno de los accionantes, sufrió amenazas y, como consecuencia de

ello, (i) presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación[149] y (ii) adquirió un arma, “amparada por ley para protección de todos”[150]. Posteriormente, la familia dejó de vivir en Urquijo, Magdalena, y se trasladaron a la ciudad de Medellín, por el temor que sentían en su pueblo natal. Adicionalmente, exponen que “en esa época, año 2004 y aún en estos momentos, nuestra zona estaba invadida por paramilitares, nuestra zona era una zona de caos, sin autoridad del Estado, estábamos completamente abandonados a merced de la justicia de los paramilitares que hacían lo que se les daba la gana y con complacencia de los policías y del ejército que no hacían nada para controlar esos grupos armados que se paseaban como pedro por su casa, ellos en últimas se convertían en la autoridad de la zona”[151].

117. Finalmente, los accionantes aseguran que los familiares de Wilman Alberto Chiquillo Araújo, el otro ciudadano fallecido, también sufrieron estas amenazas. Así, sostienen que “que vendieron su vivienda en [El Banco, Magdalena] porque las cosas no estaban bien no tenían tranquilidad y se instalaron en Yopal, Casanare, en donde dicen que también volvieron a ver situaciones raras en la zona”[152], igualmente, informaron que “han puesto en conocimiento las situaciones irregulares en su domicilio, que nos comentan no quisieron recibir una denuncia formal por no existir una persona determinada o determinable que esté realizando los actos de perturbación a la tranquilidad de su vivienda familiar sólo se les permitió hacer una anotación de la situación en el libro de registros del CAI de la Policía, del cuadrante al cual pertenece el sector del domicilio en donde viven”[153]. Estos argumentos fueron reiterados en escrito recibido en el término de traslado del material probatorio recaudado en sede de revisión, además, en dicha etapa procesal se adjuntó copia de la “anotación” hecha por la familia de Wilman Alberto Chiquillo Araújo en el CAI correspondiente, en la que se lee: “los jueces deben tener en cuenta cada caso concreto en particular, analizar los pormenores que rodearon la activación del aparato judicial y con ello, flexibilizar el conteo del término concerniente a la caducidad de la acción de reparación directa”[154].

118. Frente a este punto, la Sala encuentra necesario recordar que la revisión de las

decisiones de tutela no puede convertirse en una tercera instancia ni pueden ser utilizadas para presentar argumentos que no fueron formulados oportunamente en el proceso ordinario. Así, por regla general, “los accionantes que cuestionan una providencia judicial tienen la carga procesal de haber presentado ante los jueces ordinarios los argumentos que fundamentan sus solicitudes de amparo”[155]. En tales términos, no pueden a través de la acción de tutela sanear la falta de diligencia durante los procesos ordinarios, “por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria […] y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción”[156]. Además, permitir que en sede de revisión el accionante presente nuevos argumentos, le otorgaría a los accionantes ventajas injustificadas ante un comportamiento no diligente durante el proceso ordinario y afectaría injustificadamente el derecho de defensa de las autoridades judiciales accionadas. No obstante, como ya se mencionó, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, resulta necesario flexibilizar los estándares probatorios, por la dificultad que representa para las víctimas cumplir con el rigor probatorio en las acciones judiciales. Por ello, resulta necesario que los jueces administrativos asuman un papel proactivo, en virtud del principio pro damnato o favor victimae[157], que permita suplir a través del decreto de pruebas, las posibles falencias probatorias que se puedan presentar, sobre todo cuando los interesados, así sea de forma sucinta, le informaron de la configuración de amenazas, como ocurrió en este caso en el que en la apelación los accionantes manifestaron tales situaciones, pero sin entrar en el detalle de rigor.

119. En el caso en particular que aquí se revisa, lo cierto es que la providencia judicial de segunda instancia omitió el decreto de pruebas necesarias para dilucidar el asunto. Por un lado, es cierto que del acervo probatorio se desprende que, durante el trámite de primera instancia, los demandantes nunca refirieron la presencia de posibles causas que ocasionaran la imposibilidad material para haber presentado la demanda de reparación directa antes; por el contrario, sus argumentos estuvieron siempre enfocados en determinar (i) la inaplicabilidad del término de caducidad y (ii) el inicio del término de caducidad desde la ejecutoria de la audiencia de formulación de imputación. No obstante, en el recurso de apelación los accionantes incorporaron el título denominado “3. La sentencia impugnada no tuvo en cuenta el temor fundado como elemento para no acudir en determinados momentos a las acciones judiciales”[158].En dicho apartado el apoderado mencionó que “[l]as actividades de recolección de material probatorio fue ardua [sic], además de las situaciones

de miedo circulante en momentos previos de la presentación de [l]a [d]emanda y la exposición que ello acarreaba -sin embargo se asumió ese riesgo-”[159]. Así, aunque no alegó ningún hecho concreto de miedo o amenaza sufrido por los demandantes[160] desde este momento se puso de presente la posible ocurrencia de una situación de imposibilidad material para presentar la demanda. Pese a ello, en la Sentencia del 15 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo del Magdalena se limitó a sostener que “no se acreditó de ninguna forma que la familia demandante haya sido objeto de amenazas o violencia por el hecho de que fueron víctimas o por su participación en el esclarecimiento”[161].

120. En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Magdalena debió decretar las pruebas de oficio necesarias para dilucidar las circunstancias de inseguridad y temor de los demandantes, así estas hubieren sido brevemente mencionadas. Además de tratarse de un caso relacionado con graves violaciones a los derechos humanos, la Sala considera necesario tener en cuenta que en el caso en particular, los accionantes son sujetos de especial protección puesto que (i) se trata de víctimas del conflicto armado interno que han sufrido durante décadas las consecuencias directas del enfrentamiento militar. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-024 de 2004, reconoció a las víctimas de desplazamiento y, en general, del conflicto armado interno como sujetos de especial protección constitucional que requieren de atención y protección especial por parte del Estado. De igual forma, (ii) la mayoría de los accionantes se encuentran en una situación socioeconómica compleja, pues de acuerdo con la información allegada por los mismos, tuvieron que salir de su municipio de origen por la situación de seguridad que han vivido y, en la actualidad, viven en la ciudad de Medellín. Allí, algunos de ellos trabajan de manera informal en el servicio doméstico; la señora Elizabeth Ortiz Pérez ya no puede trabajar por su edad y debe cuidar de Juan Carlos Ortiz Pérez, hermano de la víctima que se encuentra en situación de discapacidad, por lo que depende completamente de ella. Por último, (iii) gran parte de los accionantes se encuentran inscritos en la encuesta del Sisbén en situación de pobreza extrema o moderada[162].

121. Por lo demás, la Sala considera necesario resaltar que la situación general de riesgo que se vivió en el municipio del Guamal, Magdalena[163], también era fácilmente verificable a

efectos de establecer, así fuera como indicio, si los actores estaban en una imposibilidad material para demandar en términos. De acuerdo con las investigaciones adelantadas por el Centro de Memoria Histórica, las AUC habrían llegado a la zona desde la década de los 90 y, con mayor intensidad, desde el año 2002. Así mismo, pese a que el Frente Resistencia Motilona, al cual perteneció Wilson Poveda Carreño, alias "Comandante Rafa", se desmovilizó formalmente entre el 8 y el 10 de marzo de 2006[164], lo cierto es que de acuerdo con el "VIII Informe sobre grupos narcoparamilitares"[165], de Indepaz, para el 2012 continuaba la presencia de varios ex miembros de estos grupos en varios municipios del país, entre ellos, el Guamal, Magdalena. De allí que las amenazas alegadas por los accionantes resulten plausibles, ante lo cual, se insiste, el tribunal accionado debió hacer uso de sus facultades para decretar pruebas de oficio.

122. En suma, si bien los accionantes se limitaron a hacer una alusión abstracta de la inseguridad y el temor que rodearon la interposición de la demanda, lo cierto es que el Tribunal Administrativo del Magdalena, en ejercicio de sus funciones judiciales, debió actuar de manera proactiva y recaudar de oficio el material probatorio necesario para indagar al respecto y determinar si, en el caso en particular, realmente pudo haberse presentado una situación que acarreara la imposibilidad material para interponer la demanda de reparación directa de manera oportuna. Más aún, en los casos en los que se está ante posibles víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y situaciones especiales de debilidad manifiesta que exigen de las autoridades judiciales una mayor diligencia. Por ello, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo del Magdalena vulneró el derecho de acceso a la administración de justicia de los accionantes, al omitir el decreto de las pruebas de oficio necesarias para dilucidar si se presentaron circunstancias de amenaza y temor fundado que impidieron la presentación oportuna de la demanda ante el juez de lo contencioso administrativo.

123. Conclusión del segundo problema jurídico. El Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto fáctico al omitir el decreto de oficio de prueba que permitieran determinar si, efectivamente, los demandantes se vieron enfrentados a trabas administrativas y

judiciales y circunstancias de inseguridad y temor que imposibilitaran materialmente la presentación oportuna de la demanda de reparación directa.

6. Alcance del amparo. Órdenes a emitir

124. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto fáctico al omitir el decreto de oficio de pruebas necesarias para determinar la posible configuración de una imposibilidad material para presentar la demanda de reparación directa de manera oportuna. Por lo tanto, se revocarán los fallos de tutela del 23 de mayo de 2024, proferido por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, y del 4 de marzo de 2024, proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, y en su lugar, se amparará el derecho de acceso a la administración de justicia de los actores. En consecuencia, la Sala dejará sin efectos la sentencia del 15 de febrero de 2023 y las demás actuaciones del trámite de segunda instancia hasta el auto emitido por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, el 9 de junio de 2022, en el que se concedió el recurso de apelación. Asimismo, ordenará al Tribunal Administrativo del Magdalena que reinicie el trámite de segunda instancia y decrete de oficio las pruebas necesarias para determinar la ocurrencia de una imposibilidad material para presentar la demanda de reparación directa oportunamente. Para ello, el tribunal deberá tener en cuenta las consideraciones de esta providencia y, de todos modos, tendrá que incluir dentro del acervo probatorio del expediente administrativo las pruebas que fueron recaudadas en sede de revisión, claro está, garantizando el derecho de contradicción a las partes e intervinientes. Con base en lo anterior, el Tribunal Administrativo del Magdalena fallará nuevamente, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, lo expuesto en los párrafos 112 y 120 supra, particularmente, en relación con: (i) la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial; (ii) el derecho de defensa y contradicción de las autoridades accionadas; y (iii) los argumentos concretos expuestos por los accionantes en sede de revisión en torno a las especiales circunstancias de imposibilidad material para presentar la demanda de manera oportuna.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de segunda instancia del 23 de mayo de 2024, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, que negó la tutela de los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad de los accionantes, así como la sentencia de primera instancia del 4 de marzo de 2024, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, que declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, AMPARAR el derecho de acceso a la administración de justicia de los accionantes, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia ordinaria proferida el 15 de febrero de 2023, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, así como todas las actuaciones posteriores al auto del 9 de junio de 2022, dictado por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, dentro del proceso de reparación directa número 247001-23-33-001-2016-00285-00.

TERCERO. ORDENAR al Tribunal Administrativo del Magdalena que, dentro del término de seis (6) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, reinicie el trámite de segunda instancia y decrete pruebas de oficio, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la parte motiva de esta providencia. Igualmente, que, dentro de un término de treinta (30) días, contados a partir del recaudo probatorio, dicte la decisión que en derecho corresponde, valorando, en todo caso, los razonamientos desarrollados en la presente providencia judicial.

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

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital. 11001031500020230740600. C12. ED_2ESCRITODETUTELA.pdf NroActua 2-Demanda-1.

[2] Ibid. f. 2.

[3] Ibid. f. 3.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid. f. 3.

[7] Expediente digital, respuesta al auto de pruebas del Juzgado Penal Militar, f. 105.

[8] La parte accionante no fue vinculada a este proceso.

[9] Expediente digital. 11001031500020230740600. C12. ED_2ESCRITODETUTELA.pdf NroActua 2-Demanda-1.

[10] Expediente digital, 11001031500020230740600. “01 Expediente Siar.pdf”, f. 69.

[11] Ibid., ff. 80-81.

[12] Expediente digital 11001031500020230740600. “16.SentenciaPrimeraInstancia.pdf”, f. 11.

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Radicado No. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033).

[14] Expediente digital 11001031500020230740600. “16.SentenciaPrimeraInstancia.pdf”, f. 20.

[15] Expediente digital 11001031500020230740600. “18ApelaciónActor.pdf”, f. 8.

[16] Ib. f. 23.

[17] Expediente digital 11001031500020230740600. “SentenciaSegundaintancia.pdf”, f. 24.

[18] Expediente digital 11001031500020230740600. “SentenciaSegundaintancia.pdf”, f. 24.

[19] Expediente digital. “ED_3ACTA2023074060.jpg NroActua 2-Acta de reparto.pdf”.

[20] Expediente digital. “ED_1CORREOELECTRONIC(.pdf) NroActua 2-Demanda-1” f. 8.

[21] Ibid.

[22] Ibid.

[23] Ibid. f. 5.

[24] Ibid.

[25] Ibid. f. 5-6.

[26]Expediente digital. “AUTOQUEADMITETUTELA_AUTOADMIT.pdf NroActua 7.pdf NroActua 7-Auto admisorio inadmisorio o de rechazo”.

[27]Expediente digital. “RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_202307406ELIZABETH.pdf NroActua 13-Contestaci243n Tutela-3”.

[28] Expediente digital. “30SENTENCIA_20230740600DERROTADO.pdf NroActua 25-Sentencia de primera instancia-6”.

[29] Expediente digital. “35_MemorialWeb_Otro.pdf NroActua 31.pdf NroActua 31.pdf NroActua 31-Impugnaci243n-9”.

[30]Expediente digital. “2ED_Acta20230740601JPG.jpg NroActua 2-Acta de reparto”.

[31] Expediente digital. “35_MemorialWeb_Otro.pdf NroActua 31.pdf NroActua 31.pdf NroActua 31-Impugnaci243n-9”, f. 1.

[32]Expediente digital. “4_Sentencia_00620230740601Elizab_20240528144515.pdf”.

[33] Expediente digital. “AUTO 20-Sep-2024 Pruebas.pdf”.

[34] Escrito de respuesta de la Familia Ortiz Pérez al auto de pruebas, f. 3.

[35] Sobre estos hechos, aseguran que existe denuncia interpuesta por Hernán Darío Mora Ortiz, sin embargo, informan que no la tienen en su poder.

[36] Expediente digital. “RESPUESTA A OFICIO DE CORTE CONSTITUCIONAL T10357169.pdf”

[37] Expediente digital. “RESPUESTA OFICIOS DR LIBIO HUMBERTO LOPEZ SANCHEZ.pdf”

[38] Expediente digital. “OFICIO COMPLEMENTARIO.pdf”

[39] Expediente digital. “MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Pdf”.

[40] En el resolutivo séptimo del Auto del 20 de septiembre de 2024, la magistrada sustanciadora dispuso que una vez recolectadas las pruebas se efectuará “su traslado por un término de tres (3) días hábiles para que las partes del proceso se pronuncien en relación con éstas. Lo anterior, en cumplimiento de lo previsto en el inciso primero del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015[…]”.

[41] Expediente digital. “Consideraciones finales”, f. 2.

[42] Ibid.

[43] Constitución Política, artículo 86.

[44] En la Sentencia T-078 de 2010, de la Corte Constitucional, se estableció que esta facultad tiene su sustento en “(i) en el carácter normativo y supremo de la Carta Política que vincula a todos los poderes públicos; (ii) en el reconocimiento de la efectividad y primacía de los derechos fundamentales; (iii) en la existencia de la Corte Constitucional a quien se le atribuye la interpretación de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales; (iv) y en la posibilidad reconocida a toda persona para promover acción de tutela contra cualquier autoridad pública en defensa de sus derechos fundamentales”.

[45] Cr. Sentencias T-354 de 2019 (amparo contra laudos arbitrales) y T-176 de 2019 (en procesos policivos) T-467 de 2019 (procesos de Superintendencia de Sociedades) y T-130 de 2024 (violencia intrafamiliar), entre otras.

[46] Corte Constitucional, Sentencia T-233 de 2007.

[47] La jurisprudencia ha reconocido los siguientes defectos: (i)orgánico, (ii) procedimental, (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

[48] El artículo 86 de la CP dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (…), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. En la misma línea, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio ; (ii) mediante representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; o (iv) por medio de agente oficioso.

[49] Los artículos 86 de la CP y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas (sic), que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. En este sentido, el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos

fundamentales invocados o aquel llamado a resolver las pretensiones de amparo, sea este una autoridad o, excepcionalmente, un particular. Cfr. Sentencia T-593 de 2017.

[50] A partir de la sentencia SU-573 de 2019 , la Sala Plena consideró que “la acreditación de esta exigencia, más allá de la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales, supone justificar razonablemente la existencia de una restricción prima facie desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”. Así, no es suficiente que la parte actora alegue la violación de un derecho fundamental, para entender acreditada tal exigencia. La relevancia constitucional tiene tres finalidades , a saber: “(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces” . La Corte fijó cuatro criterios de análisis para establecer si una tutela es de relevancia constitucional. Primero, la controversia debe versar sobre un asunto constitucional, que no sea meramente legal y/o económico. Estos deben ser resueltos por medio de los mecanismos dispuestos por el legislador, dado que “le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse de forma imprudente en asuntos de carácter netamente legal o reglamentario” , so pena de “involucrarse en [cuestiones] que corresponde definir a otras jurisdicciones” . De acuerdo con este criterio, un asunto carece de relevancia constitucional: (i) cuando la controversia es estrictamente monetaria y con connotaciones particulares y privadas “que no representen un interés general” ; y (ii) cuando la discusión se limita a la mera determinación de aspectos legales de un derecho, como, por ejemplo, la correcta interpretación o aplicación de una disposición normativa “de rango reglamentario o legal” , claro está, siempre que de dicha determinación, no “se desprend[a]n violaciones a los derechos [fundamentales] y deberes constitucionales” . Segundo, el caso debe implicar un debate jurídico relacionado con el contenido, alcance y ejercicio de algún derecho fundamental . Tercero, la acción de tutela no busca reabrir debates concluidos en el proceso ordinario. Y, cuarto, la acción de tutela no puede basarse en hechos adversos causados por el propio demandante .

[51] De acuerdo con la jurisprudencia en cita, las facetas constitucionales del debido proceso son las siguientes: (i) el principio de legalidad; (ii) el principio del juez natural; (iii) el derecho

a la observancia de las formas propias de cada juicio; (iv) el principio de favorabilidad; (v) el derecho a la presunción de inocencia; (vi) el derecho a la defensa; (vii) el derecho a la publicidad de las actuaciones procesales y la no dilación injustificada de las mismas; (viii) el derecho a presentar y controvertir pruebas; (ix) el derecho a impugnar las providencias judiciales; (x) el principio de non bis in idem; (xi) el principio de non reformatio in pejus; (xii) el derecho a no declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o ciertos parientes; (xiii) el principio de independencia judicial; y (xiv) el derecho de acceso a la administración de justicia. Cfr. Sentencias T-173 de 1993, T-606 de 2000, T-114 de 2002, T-379 de 2007, T-540 de 2013, T-610 de 2015, SU-439 de 2017, SU-573 de 2019, SU-128 de 2021, SU-103 de 2022 y SU-067 de 2023.

[52] El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección "inmediata" de los derechos fundamentales. No existe un término constitucional y legal dentro del cual los ciudadanos deben interponer esta acción. Sin embargo, esto no implica que la solicitud de amparo pueda presentarse en cualquier tiempo, puesto que ello "desvirtuaría el propósito mismo de la tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales". En tales términos, según la jurisprudencia constitucional el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un "término razonable", respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Cfr. Sentencias C-543 de 1992, SU-961 de 1999, T-273 de 2015, T-307 y T-580 de 2017.

[53] Los artículos 86 de la CP y 6.1 del Decreto 2591 de 1991 prevén el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, según el cual esta acción es excepcional y complementaria -no alternativa- a los demás medios de defensa judicial. Este principio responde a la existencia de un aparato judicial ordinario organizado por especialidades que es el llamado a proteger la vigencia de los derechos fundamentales a través de las acciones y recursos a disposición de la ciudadanía . En efecto, el constituyente instituyó la tutela no para sustituir ni suplir "los mecanismos ordinarios de protección" , sino para asegurar la garantía de los derechos fundamentales únicamente en aquellos eventos en los que las acciones y recursos ordinarios no brindan una protección adecuada, integral y oportuna. En virtud del principio de subsidiariedad, el artículo 86 de la CP prescribe que la acción de tutela procede, por regla general, en los siguientes supuestos : (i) el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, caso en el cual la tutela procede como mecanismo

de protección definitivo; y (ii) la tutela se utiliza con el propósito de “evitar un perjuicio irremediable” , hipótesis en la cual el amparo de los derechos procedería como un mecanismo transitorio. Cfr. Sentencias T-284 de 2014, SU-691 de 2017, SU-691 de 2017 y T-071 de 2021.

[54] Cfr. Art. 250 de la Ley 1437 de 2011.

[55] Cfr. Art. 258 de la Ley 1437 de 2011.

[56] Escrito de tutela, f. 6.

[57] Ibid., f. 8

[58] Ibid., f. 6.

[59] Ibid., f. 8.

[60] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Exp. 11001031500020200406801 (AC).

[61] Escrito de tutela, f. 8.

[62] Corte Constitucional. Sentencia C-284 de 2015.

[63] Ibid.

[64] Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011.

[65] Corte Constitucional. Sentencia SU-611 de 2017.

[66] Corte Constitucional. Sentencia SU-068 de 2018.

[67] Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 2017.

[68] Corte Constitucional. Sentencia SU-068 de 2018.

[69] Corte Constitucional. Sentencia SU-068 de 2018.

[70] Ibid.

[71] Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011.

[72] Ibid.

[73] Ibid.

[74] Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011. Citada en la Sentencia SU-611 de 2017.

[75] Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2004. Citada en la Sentencia SU-611 de 2017.

[76] Corte Constitucional. Sentencia C-621 de 2015.

[77] Artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

[78] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011.

[79] Corte Constitucional. Sentencia SU-353 de 2020.

[80] Ibid.

[81] Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2012.

[82] Artículo 164.2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[83] Para la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, el término de caducidad se cuenta “a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición” (literal i del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011).

[84] En la decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado expresó lo siguiente: “Entre las Subsecciones que integran esta Sala, según se explicó en auto del 17 de mayo de 2018, mediante el cual se avocó el conocimiento del presente asunto para efectos de unificación de jurisprudencia, no existe un criterio uniforme en cuanto a la exigibilidad del

término para demandar cuando se invoca un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra, razón por la cual en esta oportunidad se fijará un criterio uniforme para tales eventos”.

[85] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001333002201400144 01.

[86] Ibid.

[87] Ibid.“[P]orque ello restringiría el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto condicionaría la declaratoria de la responsabilidad estatal a un requisito de procedibilidad que la ley no contempla, como es la identificación del autor o partícipe”.

[88] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001333002201400144 01.

[89] Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad como ius cogens; Ley 1719 de 2014, que modificó el artículo 83 de la Ley 599 del 2000; y Sentencia C-580 de 2002.

[90] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001333002201400144 01.

[91] Ibid. “pues lo referente a la imposibilidad de conocer la relación del Estado con el hecho dañoso no da lugar a la inaplicación de las reglas de caducidad, sino al cómputo a partir del momento en el que, dado el conocimiento de los hechos, surge el interés para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, como se explicó en el acápite precedente”.

[92] Corte Constitucional. Sentencia SU-312 de 2020.

[93] Ibid.

[94] Ibid.

[95] Ibid.

[96] Ibid.

[97] Ibid.

[98] Ibid.

[99] Ibid.

[100] Ibid.

[101] Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

[102] Conviene precisar que esta Corporación, en la sentencia SU-168 de 2023, se pronunció frente al término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos de desaparición forzada.

[103] Corte Constitucional. Sentencia T-044 de 2022.

[104] Ibid.

[105] Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 26 de agosto de 2008, exp. 31039.

[106] Corte Constitucional. Sentencia T-044 de 2022.

[107] Como ocurre con las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad (artículo 45 de la Ley 270 de 1996).

[108] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 4 de septiembre de 2017, exp. 57279. Citada en la Sentencia T-044 de 2022.

[109] Corte Constitucional, Sentencia SU-406 de 2016.

[110] Ibid.

[111] Ibid. Esto último “en el supuesto de que en aplicación del cambio jurisprudencial, no se den consecuencias jurídicas a actuaciones iniciadas bajo el precedente anterior, o que, se atribuyan consecuencias jurídicas desfavorables en razón a reglas que en su momento no existían y por tanto no se pudieron evitar”.

[112] Ibid.

[113] Corte Constitucional. Sentencia T-044 de 2022.

[114] “Nótese que las secciones del Consejo de Estado han optado por hacer explícita su intención de darle efectos prospectivos a sus decisiones de unificación. Igualmente, esta Sala considera necesario resaltar que la Sección Tercera, particularmente, ha optado por guardar silencio cuando considera que las decisiones unificadoras deben tener efectos retrospectivos –generales e inmediatos–. De allí que, en criterio de la Corte, el silencio en el que se incurrió al dictar la sentencia de 29 de enero de 2020 deba ser asumido según la referida práctica jurisprudencial, sobre todo si se tiene en cuenta lo dicho sobre la regla fijada en la Sentencia SU-406 de 2016”.

[115] Corte Constitucional, Sentencia T-044 de 2022.

[116] Ibid.

[117] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001333002201400144 01.

[118] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. No. 08001-23-33-000-2013-00044-01.

[119] Corte Constitucional, Sentencia SU-167 de 2023.

[120] Ver sentencias de la Corte Constitucional SU-399 de 2012 y T-567 de 1998.

[121] Corte Constitucional, Sentencia SU 453 de 2019

[122] Ver, entre otras, sentencias T-039 de 2005, T-458 de 2007, T-747 de 2009, T-078 de 2010, T-360 de 2011, T-628 de 2011, T-1100 de 2011, T-803 de 2012, T-261 de 2013, T-734 de 2013, T-241 de 2016.

[123] Corte Constitucional, Sentencia T-235 de 2004.

[124] Escrito de impugnación, f. 1.

[125] Escrito de tutela, f. 5.

[126] Ibid.

[127] Escrito de contestación a la tutela, Tribunal Administrativo del Magdalena, f. 2.

[128] Expediente digital “01 Expediente Siar.pdf”, f. 69.

[129] Ibid., f. 72.

[130] Ibid., f. 431.

[131] Ibid., f. 439.

[132] Corte Constitucional, Sentencia T-354 de 2023.

[133] Además de la solicitud de copias del expediente ante el Juez 16 de Instrucción Penal Militar, se recaudaron las declaraciones juradas de Odaifa Ranfel Zambrano, el 25 de julio de 2013 y Carlos Arturo Villalobos, el 5 de septiembre de 2013.

[134] Expediente digital, “01 Expediente Siar.pdf”, f. 80.

[135] Ibid., f. 81.

[136] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001333002201400144 01.

[137] ABC de la justicia transicional en Colombia f. 26 https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/Cartilla%20Justicia%20y%20Paz.pdf

[138] Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2021.

[139] Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 2009.

[140] Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2021

[141] De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia T-041 de 2018, “estas reglas no

son otra cosa que el análisis racional y lógico de la misma. Es racional, por cuanto se ajusta a la razón o el discernimiento humano. Es lógico, por enmarcarse dentro de las leyes del conocimiento".

[142] Sentencia SU-060 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. En el mismo sentido: sentencias T-237 de 2017. M.P. (e) Iván Escrucería Mayolo. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez; T-375 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-214 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[143] Expediente digital, escrito recibido el 18 de octubre de 2024.

[144] Expediente digital, "18Apelaciónactor.pdf", f. 8.

[145] Expediente digital, "01SentenciaSegunda instancia.pdf", f. 25.

[146] Escrito de respuesta de la Familia Ortiz Pérez al auto de pruebas, f. 3.

[147] Ibid.

[148] Ibid.

[149] Sobre estos hechos, aseguran que existe denuncia interpuesta por Hernán Darío Mora Ortiz, sin embargo, informan que no la tienen en su poder.

[150] Escrito de respuesta de la Familia Ortiz Pérez al auto de pruebas, f. 4.

[151] Ibid.

[152] Ibid.

[153] Ibid.

[154] Expediente digital, escrito recibido el 18 de octubre de 2024.

[155] Corte Constitucional, sentencia SU-297 de 2015.

[156] Corte Constitucional, sentencia T-541 de 2006.

[157] Corte Constitucional, sentencia T-301 de 2019.

[158] Expediente digital, “18Apelaciónactor.pdf”, f. 8.

[159] Ibid.

[160] Estas circunstancias de “temor fundado” tampoco fueron puestas en conocimiento de los jueces constitucionales en el escrito de tutela, por lo que las autoridades judiciales demandadas no pudieron pronunciarse al respecto.

[161] Expediente digital, “01SentenciaSegunda instancia.pdf”, f. 25.

[162] En particular, Elizabeth Ortiz Pérez hace parte del grupo A3, Beatriz Adriana Pérez del grupo A1 y Arnaldo José Ortiz Pérez del grupo A4. Además, Belkis Adriana Ortiz Pérez se encuentra en el grupo B1 del Sisben y Eider Florez Ortiz en el grupo C6.

[163] De acuerdo con lo relatado por los accionantes, estos residían en el corregimiento de Urquijo, que hace parte del municipio de Guamal, Magdalena.

[164] https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Nororiente-y-Magdalena-Medio-Llanos-Orientales-Suroccidente-y-Bogot%C3%A1-DC.-Nuevos-escenarios-de-conflicto-armado-y-violenci.pdf f. 120.

[165] https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf