

Expediente T-9.407.915 y T-9.418.800 (AC)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Página de

Página de

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-024 de 2024

Referencia: Expedientes T-9.407.915 y T-9.418.800 (acumulados)

Acciones de tutela interpuestas por Luz Marina Ayala Herrera y otros contra el Tribunal Administrativo del Cesar, y por Berta Cecilia Medina Castro y otros contra el Tribunal Administrativo del Magdalena

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de: (i) la sentencia de segunda instancia del 29 de marzo de 2023, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, que revocó parcialmente la decisión del 9 de diciembre de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda de tutela que promovieron los ciudadanos Luz Marina Ayala Herrera y Aider, Lorena, Leonardo

Fabio, Eberth, Norbey, Nisley y Helen Marcela Guerrero Ayala en contra del Tribunal Administrativo del Cesar. Además, (ii) del fallo del 20 de abril de 2023, dictado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que revocó la decisión del 26 de enero de 2023, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, en el sentido de negar las pretensiones de amparo dentro del proceso de tutela que promovieron la ciudadana Berta Cecilia Medina Castro y otras personas, en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Por un lado, en el expediente T-9.407.915, el 31 de octubre de 2022 los accionantes interpusieron acción de tutela contra del Tribunal Administrativo del Cesar, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al “debido proceso, igualdad, derecho al acceso de justicia, derecho a la vida, vida digna, derecho a la familia, derecho a la reparación, principio de convencionalidad y flexibilidad, respeto al pre[c]edente judicial nacional e internacional, y la omisión a la aplicación de los pre[c]edentes jurisprudenciales, nacionales e internacionales, referentes a los delito[s] de lesa humanidad”. De otro lado, en el expediente T-9.418.800, el 15 de noviembre de 2022 los accionantes interpusieron acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales “de acceso a la administración de justicia, debido proceso, derecho de defensa [e] igualdad”. En ambos procesos, los derechos se consideraron vulnerados por la decisión de las autoridades judiciales mencionadas de declarar la caducidad del medio de control de reparación directa que promovieron por la muerte de familiares de los accionantes, en aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

1. 1. Expediente T-9.407.915

2. Hechos relevantes. El 25 de noviembre de 2003, el señor Leiner Guerrero Ayala se encontraba en una finca del Municipio de San Diego, Cesar, donde miembros del Ejército Nacional, pertenecientes al Batallón de la Popa N.º 2, lo habrían asesinado durante un presunto combate con el Frente 41 de las FARC-EP. No obstante, según el Acta de Levantamiento del Cadáver No. 025 del 25 de noviembre de 2003, la persona indicada presentaba surcos de amarre en ambas muñecas, lo que denotaba, a juicio de los accionantes, que murió desarmado y en estado de indefensión, lo que sugiere que no hubo

enfrentamiento armado.

3. Los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial el 8 de junio de 2012, la cual fue declarada fallida el 6 de septiembre del mismo año; por lo que el 8 de agosto de 2016 presentaron la demanda de reparación directa en contra de la Nación-Ejército Nacional. Mediante sentencia del 1 de junio de 2020, el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar, Cesar, declaró la responsabilidad del Estado y ordenó el pago de los daños causados a los actores.

4. El Ejército Nacional apeló la decisión. Para ello, expresó que: (i) existieron errores en la valoración probatoria, ya que los elementos del expediente daban cuenta de que la operación militar se efectuó adecuadamente y de que se habría “neutralizado” a sujetos de una estructura armada ilegal; (ii) se configuró la culpa exclusiva de la víctima; y (iii) se presentó la caducidad del medio de control, de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal i) del de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante, CPACA). Para esto último, invocó la sentencia de unificación jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 29 de enero de 2020 (infra Sec. II, nums. 5 y 6). El recurso de apelación fue admitido por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante auto del 15 de abril de 2021.

5. Mediante sentencia del 23 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo del Cesar revocó el fallo de primera instancia (supra fj. 3) y, en su lugar, declaró la caducidad del medio de control. La autoridad judicial sustentó su decisión en que, debido a que el deceso de la víctima se produjo el 25 de noviembre de 2003, el término de caducidad de dos años para interponer el medio de control de reparación directa venció el 26 de noviembre de 2005. Esto, a la luz de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y, adicionalmente, debido a que “la parte actora no indicó que se hubieran enterado del deceso de su familiar en fecha posterior, o que se hubieran presentado situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción (...)”.

6. Pretensiones y fundamentos de la demanda de tutela. Por medio de apoderado judicial, los accionantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales. Particularmente, pidieron que se dejara sin efectos la decisión antes referida “y en su defecto conced[iera] las peticiones de la demanda por el delito de desaparición forzada”. En consecuencia, solicitaron

que se le ordenara a dicha autoridad expedir una nueva providencia judicial de reemplazo.

7. En términos generales, el apoderado de los accionantes señaló que estaban acreditados todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Agregó que la autoridad judicial accionada incurrió en defectos fáctico, por desconocimiento del precedente judicial y procedimental absoluto.

8. El defecto por desconocimiento del precedente se fundamentó en que: (i) se aplicó la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, cuando esta no existía para el momento en que se interpuso el medio de control de reparación directa, por lo que aquella solo debía aplicarse a futuro; (ii) la postura mayoritaria del Consejo de Estado para 2016, cuando se presentó la demanda, defendía que por ser un delito de lesa humanidad no aplicaba el fenómeno de caducidad; (iii) de todos modos, de acuerdo con precedentes del Consejo de Estado, el tribunal accionado debió hacer control de convencionalidad; y (iv) se debió aplicar uno de los criterios establecidos en la sentencia de unificación, a efectos de verificar la imposibilidad que tuvieron los accionantes de acudir a la administración de justicia, la cual sustentaron en la demanda de tutela con fundamento en que: (a) la residencia de la familia se encontraba ubicada en un municipio rural, (b) la dependencia económica de muchos integrantes de la familia dificultó costear los gastos de un profesional del derecho, (c) la pertenencia de los padres e hija de la víctima directa a grupos de especial protección constitucional, debido a que son campesinos, y (d) el miedo que tuvieron los accionantes de que se tomaran represalias frente a ellos.

9. En relación con el defecto procedimental absoluto, aunque los accionantes no lo identificaron así, señalaron que: “el Tribunal Administrativo del Cesar aunque se refirió a los argumentos de la demanda y de recurso de apelación, aplicó con radicalidad la sentencia de unificación y obvió analizar las circunstancias particulares del caso, esto es, que para el momento en que se surtieron estas actuaciones no existía un criterio unificado de la Sección Tercera del Consejo de Estado que apuntara a aplicar la figura jurídica de la caducidad en estos eventos [...]”. En ese sentido, señalaron que, para el momento en que presentaron la demanda, regía un precedente distinto que defendía la tesis relativa a que frente a los delitos de lesa humanidad no aplicaba el fenómeno de caducidad. Agregaron que, por lo anterior, no contaron con la posibilidad material de presentar con posterioridad a la sentencia de unificación, los argumentos por los cuales consideran que su caso se enmarcaría o cumpliría

con las exigencias definidas en esta sentencia, a efectos de entender que no se configuraría la caducidad del medio de control.

10. La configuración del defecto fáctico se sustentó en los siguientes argumentos: (i) el tribunal accionado no tuvo en cuenta que solo hasta febrero de 2016, los accionantes contaron con los elementos para endilgar responsabilidad al Estado, momento en que fue localizada la señora Lorena Guerrero Ayala para ser entrevistada por la muerte de su hermano. Además, (ii) solo en esa oportunidad los accionantes conocieron que la cónyuge de otra persona que murió en los mismos hechos que el familiar de los accionantes, había interpuesto denuncia penal por el homicidio de este, por lo que desde allí se debía contar el término de caducidad; y (iii) el hecho causante del daño es el de desaparición forzada, frente al cual no aplica la sentencia de unificación, pese a lo cual el tribunal accionado analizó el caso como si se tratara de una ejecución extrajudicial. Los actores aseveraron que (iv) el calificativo de desaparición forzada se le reconoció a su familiar, Leiner Guerrero Ayala, en el Auto 128 del 7 de julio de 2021 que profirió la JEP, en el que se estudió la responsabilidad penal por los punibles de homicidio en persona protegida y de desaparición forzada, en el marco del reconocimiento de responsabilidad del ciudadano Carlos Andrés Lora Cabrales.

11. Respuesta de las accionadas y terceros con interés. El Tribunal Administrativo del Cesar manifestó que aplicó el artículo 164 del CPACA, como lo establece la sentencia de unificación en comento, porque constató que los demandantes conocieron del hecho imputable al Ejército Nacional desde el 25 de noviembre de 2003, sin que en la demanda se expresaran situaciones excepcionales de imposibilidad para ejercer materialmente la acción. Agregó que no se advierte ninguna arbitrariedad en el fallo impugnado, por lo que solicitó que se negara el amparo.

12. El Ministerio de Defensa Nacional solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela. Manifestó, para tales fines, que los accionantes conocieron el fallecimiento del señor Leiner el mismo día en que ocurrió, esto es, el 25 de noviembre de 2003, como lo indicaron en la demanda de reparación directa. Por ello, para la fecha en la que los accionantes interpusieron el medio de control había operado la caducidad. Además, la entidad señaló que la demanda de tutela no cumple con los requisitos que habilitan su estudio de fondo, “porque el actor no realizó un estudio de los requisitos específicos de procedencia ni tampoco acredita la presunta vulneración del derecho fundamental”.

13. Pese a que fue notificado, el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar no se pronunció sobre las pretensiones y fundamentos de la demanda de tutela.

14. Sentencia de primera instancia. El 9 de diciembre de 2022, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, declaró improcedente el amparo. Consideró que no se cumplieron los requisitos de relevancia constitucional y subsidiariedad. Lo primero, debido a que los accionantes no controvirtieron los argumentos que utilizó el tribunal accionado para atender el contenido de la sentencia de unificación, sino que pretendieron reabrir el debate mediante argumentos que no propusieron al interior del proceso ordinario, particularmente, sobre la imposibilidad material en la que se encontraban para demandar en tiempo. Esto, además, a partir de una variación de la calificación jurídica del delito del que fue víctima el señor Leiner Guerrero, esto es, al proponer que se trató de un delito de desaparición forzada, mas no de una ejecución extrajudicial, pese a que, incluso, este fue un asunto analizado y definido en el proceso contencioso. En armonía con ello, señaló que “la carga argumentativa expuesta por los tutelantes no [...] permite [...] inferir que el asunto [tenga] la entidad para interpretar, aplicar la Constitución Política o determinar el alcance de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”. En relación con lo segundo, el a quo estimó que “los accionantes, en la oportunidad prevista en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA podían intervenir y manifestar su oposición a los fundamentos de la caducidad expuestos por el recurrente, e informar al juez de las circunstancias excepcionales que, en su criterio, los habilitaron para el ejercicio de la acción en un término posterior al aducido por la entidad demandada, pero, contrario a ello guardaron silencio, por lo que el amparo tampoco satisface el presupuesto de subsidiariedad”.

15. Sin perjuicio de lo anterior, se dijo que: (i) como lo ha reconocido la Corte Constitucional, los cambios en el precedente judicial tienen, por regla general, efectos inmediatos y que, en caso de ser prospectivos deben reconocerse explícitamente en la providencia judicial, lo que no ocurrió con la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020; además, que incluso la Corte Constitucional avaló la aplicación inmediata del precedente fijado en la providencia citada, mediante la sentencia SU-312 de 2020; (ii) el Tribunal accionado aplicó cabalmente la sentencia de unificación de enero de 2020; (iii) los argumentos de los tutelantes son contradictorios al afirmar que solo advirtieron la posibilidad de endilgarle responsabilidad al Estado en febrero de 2016, pese a que en la demanda ordinaria afirmaron con certeza que la muerte del señor Leiner ocurrió el 25 de noviembre de 2003 y con ese sustento presentaron

la solicitud de conciliación extrajudicial en junio de 2012, convocando al Ejército Nacional; y (iv) el fallecimiento del señor Leiner no se debió a una desaparición forzada como se señala en la tutela, sino a una ejecución extrajudicial.

16. Impugnación. Los accionantes impugnaron la decisión, pero no presentaron argumentos sustanciales para sustentarla.

17. Sentencia de segunda instancia. Mediante fallo del 29 de marzo de 2023, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, confirmó parcialmente la sentencia del a quo, en relación con la improcedencia por subsidiariedad “frente al cargo relacionado con que se les aplique la excepción de la caducidad prevista para delitos de lesa humanidad porque se les imposibilitó acudir a la administración de justicia, en tanto ese planteamiento nunca fue formulado en el proceso ordinario, a pesar de que la parte actora tuvo la oportunidad de hacerlo”. En lo demás, el ad quem revocó la decisión del juez de primera instancia, concretamente, frente a la improcedencia de la acción por no cumplir el requisito de relevancia constitucional, al estimar que sí se acreditó tal exigencia; por lo que, en su lugar, dispuso negar las pretensiones de amparo.

18. El ad quem concluyó que no se configuraron los defectos fácticos y desconocimiento del precedente, en tanto el Tribunal accionado valoró debidamente el acervo probatorio y aplicó adecuadamente la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Indicó, en primer lugar, que si bien desde la demanda de reparación directa se adujo que el fallecimiento del señor Leiner constituía un delito de desaparición forzada, “lo cierto es que corresponde a una ejecución extrajudicial, en tanto el cadáver del occiso nunca desapareció, tal y como lo acreditan el acta de levantamiento del cadáver, el protocolo de necropsia y el registro civil de defunción que emitió la Registraduría Nacional del Estado Civil”. Incluso, el juez de primera instancia del proceso de reparación directa accedió a las pretensiones al concluir que “fue una típica ejecución extrajudicial dentro de los mal llama[dos] falsos positivos (...)”.

19. En segundo lugar, señaló que las reglas de unificación de la sentencia del 29 de enero de 2020 debían aplicarse a partir de su expedición, como lo precisó la Corte Constitucional en las sentencias SU-312 de 2020 y T-210 de 2022. Adicionalmente, aseguró que lo que hizo la sentencia de unificación fue aplicar una disposición legal existente (artículo 164 del CPACA), de manera que dicha providencia no creó un requisito, sino que “precisó que en estos casos

los jueces no podían dejar de aplicar dicha disposición con base en normas legales que consagran la imprescriptibilidad de la acción penal contra los responsables”.

20. En tercer lugar, aseveró que las reglas de caducidad fueron aplicadas debidamente por el tribunal accionado, debido a que los actores conocieron el daño y la posibilidad de imputarlo al Estado, desde el 25 de noviembre de 2003, ya que en la demanda de reparación directa sostuvieron que se les informó que la causa de la muerte se debió a un enfrentamiento entre el Ejército Nacional y el Frente 41 de las FARC-EP. Finalmente, manifestó que los accionantes tuvieron conocimiento del acta de levantamiento del cadáver del 25 de noviembre de 2003 y del protocolo de necropsia del 26 de noviembre del mismo año; documentos en los que se constató que: (i) el cuerpo del occiso presentaba huellas de amarre en ambas manos y (ii) “que de la trayectoria de los impactos se colige que le dispararon a corta distancia de frente, por la espalda y desde el costado izquierdo, así como desde una posición superior”. A partir de estos elementos de juicio, concluyó, era posible inferir la participación de los agentes del Estado en el asesinato objeto de la demanda. Finalmente, que el mismo Tribunal manifestó, en gracia de discusión, que la solicitud de conciliación fue presentada el 8 de junio de 2012; mientras que la demanda, el 8 de agosto de 2016, por lo que no cabía duda de que, para la primera fecha, se tenía pleno conocimiento de que los agentes del Estado estaban involucrados en el fallecimiento.

2. Expediente T-9.418.800

21. Hechos relevantes. El 27 de agosto de 2000, en el Municipio de Ciénaga, Magdalena, en el sector conocido como el Polvorín, se habría presentado una “masacre”, en la que fallecieron, entre otras personas, William Antonio Meriño Medina, Dora Camacho Serpa, Elkin José Meriño Medina y Alexander Barreto Alvis. Los hechos ocurrieron en horas de la mañana y fueron perpetrados por hombres “fuertemente armados”, quienes selectivamente sacaban a personas de sus casas. Según los tutelantes, en la “masacre” participaron agentes del Estado y “paramilitares”. También, los hechos se habrían perpetrado en connivencia con unidades de la Policía Nacional, quienes mientras sucedía la “masacre” habrían “descolgado” los teléfonos para omitir los llamados de auxilio.

22. Un grupo de familiares de las víctimas, incluida Berta Cecilia Medina y los otros tutelantes, el 27 de agosto de 2002 presentaron demanda de reparación directa para que se

declarara patrimonialmente responsable a la Policía Nacional por falla en el servicio. No obstante, el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta, mediante sentencia del 17 de junio de 2008, negó las pretensiones, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Magdalena, el 5 de agosto de 2009.

23. En un proceso posterior, el señor Germán Gamero y otros ciudadanos, quienes también eran parientes de personas que murieron en los hechos ocurridos el 27 de agosto de 2000, interpusieron demanda de reparación directa, señalando que “en este proceso aparece durante su desarrollo las pruebas de confesión de los paramilitares Tijeras y otros que demuestran la participación por omisión de agentes del Estado”. En esta controversia sí se accedió a las pretensiones de los demandantes, lo cual se dio mediante el fallo del 26 de septiembre de 2011, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta y confirmado por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia del 23 de agosto de 2013.

24. El 11 de mayo de 2016, Berta Cecilia Medina Castro y los otros accionantes interpusieron nuevamente el medio de control de reparación directa en contra de la Policía Nacional, atendiendo a las nuevas pruebas que demostraban la omisión de dicha entidad, así como la inaplicabilidad del término de caducidad en los supuestos relacionados con delitos de lesa humanidad.

25. Mediante sentencia del 16 de diciembre de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta accedió a las pretensiones de la demanda, pues declaró responsable a la Policía Nacional por los hechos ocurridos el 27 de agosto de 2000, al considerar que la conducta pasiva de la entidad demandada permitió que se materializara el daño antijurídico.

26. Mediante sentencia del 27 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo del Magdalena revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró la caducidad del medio de control. La autoridad judicial sustentó tal decisión en que el término para demandar venció el 28 de agosto de 2002. Esto, porque (i) según las normas vigentes, la caducidad se configura dentro de los 2 años siguientes a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño; (ii) la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, y las sentencias SU-312 de 2020 y T-210 de 2022 de la Corte Constitucional; (iii) los demandantes tuvieron conocimiento de la muerte de sus familiares desde el mismo momento de su ocurrencia, pues el suceso fue de

conocimiento público, al igual que el hecho de que se avisó a las autoridades de policía, sobre la masacre que se estaba perpetrando y, (iv) no obraban elementos de prueba que permitieran acreditar circunstancias que impidieran acceder a la administración de justicia; sino que, por el contrario, está acreditado que, pese a que los actores conocían los hechos, no presentaron la demanda, tanto así que otras víctimas sí interpusieron en tiempo los respectivos medios de control.

27. Para el tribunal accionado, los demandantes conocían los hechos porque: (a) algunos de los demandantes fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas por “el hecho victimizante de homicidio (masacre) radicados [sic] entre los años 2001, 2006, 2008, 2009 y 2014”, y (b) obran dos certificados de la Fiscalía General de la Nación, del 29 de agosto de 2011 y del 6 de junio de 2008, “expedidos con ocasión a la solicitud elevada por la señora Berta Medina [...] en la que pide se certifique la existencia de [sic] investigación adelantada en el marco de Justicia y Paz por la muerte de sus hijos”. Finalmente, la autoridad judicial accionada manifestó que, pese a todo lo anterior, la demanda de reparación directa solo se interpuso el 11 de mayo de 2016, por lo que resultaba procedente declarar probada de oficio la caducidad.

28. Pretensiones y fundamentos de la demanda de tutela. Por medio de apoderado judicial, los accionantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso, defensa e igualdad. En consecuencia, pidieron que se dejara sin efectos la sentencia del 27 de julio de 2022, adoptada por el Tribunal Administrativo del Magdalena, y que se dictara una nueva sentencia “ajustada a derecho [en la que] se confirme en su integridad la [...] proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta, adicionando a la misma a la señora Aljadis Meriño quien fuera excluida de la parte resolutive de la sentencia en primera instancia”.

29. El apoderado de los accionantes señaló que la autoridad incurrió en defecto procedimental, defecto por violación directa de la Constitución Política e, implícitamente, en defecto por desconocimiento del precedente judicial. En relación con lo último, el apoderado de los accionantes manifestó que no debió declararse la caducidad del medio de control de reparación directa, debido a que: (i) la sentencia de unificación del Consejo de Estado no debió aplicarse al caso concreto, ya que aquella “debió producir efectos retrospectivos y no retroactivos”, (ii) debió aplicarse la postura mayoritaria vigente para la época de ocurrencia

de los hechos y de la presentación de la segunda demanda de reparación directa. Y (iii) se desconocieron fallos del mismo tribunal accionado, que en procesos similares no declaró la caducidad.

30. En relación con el defecto procedimental, señaló que el tribunal accionado vulneró el debido proceso, teniendo en cuenta que el a quo del proceso de reparación directa declaró no probada la excepción de caducidad, por lo que, a su juicio, el proceso quedó absolutamente saneado, de manera que el tribunal al decretar la caducidad en segunda instancia excedió sus límites funcionales y atentó contra el principio de cosa juzgada material.

31. Frente al defecto por violación directa de la Constitución Política, argumentó que el Tribunal desconoció el artículo 93 de la Carta y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que debió aplicar la excepción de convencionalidad respecto de la sentencia de unificación y que la aplicación retroactiva de dicha providencia vulneró principios universales del derecho, como la irretroactividad de la ley.

32. Trámite de admisión de la tutela. Mediante auto del 18 de noviembre de 2022, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, inadmitió la tutela, porque el apoderado no allegó los poderes especiales debidamente conferidos, no explicó las razones por las que obraba como agente oficioso de varios de los accionantes y omitió precisar la providencia objeto de la tutela. En relación con lo indicado, el apoderado de los accionantes presentó memorial el 2 de diciembre de 2022, a efectos de subsanar las mencionadas falencias, particularmente, aportó los poderes conferidos por los accionantes (fj. 49 infra). En consecuencia, mediante auto del 13 de diciembre de 2022, se admitió la tutela.

33. Respuestas de la accionada y terceros intervinientes. El Tribunal Administrativo del Magdalena manifestó que no vulneró ninguna garantía fundamental y que la tutela se dirige a revivir los términos precluidos. Señaló que la sentencia que profirió se sustentó en que: (i) los demandantes, pese a tener conocimiento de los hechos dañosos y de las circunstancias de su ocurrencia no presentaron el medio de control en el término correspondiente; (ii) no se acreditaron circunstancias que impidieran a los accionantes haber acudido a la jurisdicción dentro de los términos legales; y (iii) con fundamento en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, se decidió declarar probada la caducidad del medio de control. Por lo

anterior, solicitó negar el amparo.

34. El Ministerio de Defensa Nacional solicitó declarar la improcedencia de la acción. Para tales fines, manifestó que el tribunal accionado declaró adecuadamente la caducidad, de conformidad con la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 2020. En tal sentido, indicó que la caducidad ocurrió el 28 de agosto de 2002 y la demanda solo se presentó el 11 de mayo de 2016.

35. Sentencia de primera instancia. El 26 de enero de 2023, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, accedió al amparo y dejó sin efectos la sentencia del 27 de julio de 2022, por lo que le ordenó al Tribunal Administrativo del Magdalena dictar una decisión de reemplazo. El a quo consideró que se incurrió en desconocimiento del precedente judicial, por lo que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Para ello, argumentó: por un lado, que se desconoció el precedente vigente para el 2016, fecha en que se interpuso la demanda de reparación directa, pues, a su juicio, la posición mayoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado sostenía que cuando la demanda se dirigía a obtener la reparación de los perjuicios causados por crímenes de lesa humanidad, la imprescriptibilidad de la acción penal se extendía a la responsabilidad patrimonial del Estado. Por otro lado, expresó que, como lo ha sostenido esa sala, la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado no moduló sus efectos, por lo que se debía entender que aplicaba hacia el futuro, de manera que el tribunal accionado debió aplicar la jurisprudencia vigente para el momento de la interposición de la demanda ordinaria.

36. Impugnación. El Tribunal Administrativo del Magdalena impugnó la decisión. Señaló que la sentencia que profirió en el medio de control de reparación directa se fundamentó en el precedente vigente, esto es, la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. En tal sentido, expresó que: (i) su postura, además de enmarcarse en la sentencia de unificación indicada, es armónica con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-312 de 2020, que avaló el precedente fijado en aquella providencia; (ii) los cambios jurisprudenciales, por regla general, tienen efectos retrospectivos, de modo que aplican a todos los casos pendientes de decisión judicial o administrativa; (iii) el Consejo de Estado ha defendido la postura indicada, respecto de los efectos del cambio de precedente, en distintas providencias judiciales; (iv) por lo anterior, no era posible otorgar efectos prospectivos a la

sentencia de unificación, debido a que esta no moduló el alcance de su decisión unificadora; y (v) no podía apartarse del precedente de unificación establecido en la sentencia de 2020.

37. Sentencia de segunda instancia. Mediante fallo del 20 de abril de 2023, el Consejo de Estado, Sección Quinta, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo. Consideró que la providencia proferida por el tribunal accionado no desconoció el precedente judicial, sino que lo aplicó adecuadamente. Para ello, expresó que: (i) la declaratoria de caducidad obedeció a la regla de unificación de la sentencia del 29 de enero de 2020, en armonía con el artículo 164, numeral 2, literal i) de la Ley 1437 de 2011; (ii) el precedente fijado en la providencia citada sí aplicaba al caso concreto, por tratarse de una sentencia de unificación que estaba vigente para el momento en que el Tribunal emitió el fallo; (iii) no se advirtió ninguna circunstancia que objetivamente les hubiera impedido a los demandantes acudir oportunamente al medio de control de reparación directa; (iv) el precedente aplica, por regla general, de forma retrospectiva a los procesos que están pendientes de decisión, salvo en los casos en que se configure la cosa juzgada; (v) para el momento en que el juez de primera instancia del proceso de reparación directa celebró la audiencia inicial, esto es, el 17 de julio de 2017, no existía una postura consolidada en torno a la aplicación o no de la caducidad, lo que se decantó en la sentencia de unificación de 2020; finalmente, (vi) señaló que el Tribunal Administrativo del Magdalena, al actuar como ad quem en el proceso de reparación directa, estaba facultado para pronunciarse respecto de las excepciones propuestas o las que encontrara probadas de oficio, por lo que podía declarar la caducidad en cumplimiento de la normatividad aplicable.

3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

38. Selección, acumulación y reparto de los expedientes. Los expedientes T-9.407.915 y T-9.418.800 fueron seleccionados para revisión, por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis. Esta, además, decidió acumularlos por considerar que guardaban unidad de materia. Por sorteo, los expedientes le fueron asignados a la suscrita magistrada sustanciadora.

40. Intervención en el expediente T-9.407.915. El apoderado de los accionantes presentó escrito el 12 de septiembre de 2023, en el que reiteró los argumentos expuestos para justificar por qué el tribunal accionado no debió declarar la caducidad del medio de control. Además, aludió al contexto de las “ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos” e indicó que

la inseguridad jurídica que padecen las víctimas del conflicto armado se profundiza con los cambios jurisprudenciales, lo que, a su juicio, constituye una nueva forma de revictimización.

. CONSIDERACIONES

Competencia

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

2. Delimitación de los asuntos objeto de revisión, problemas jurídicos y metodología de decisión

42. Delimitación de los asuntos objeto de revisión. Ambos procesos versan sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Esto, como consecuencia de la aplicación de los criterios establecidos en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con fundamento en los cuales los tribunales accionados declararon la caducidad de los medios de control de reparación directa.

43. Para los accionantes en el expediente T-9.407.915, el Tribunal Administrativo del Cesar erró al declarar la caducidad, primero, porque debió aplicar el precedente vigente al momento de la interposición del medio de control y no el contenido en la sentencia de unificación del 2020, segundo, debido a que, de todos modos, no se aplicaron adecuadamente las reglas jurisprudenciales fijadas en esta última, por lo que se configuró el defecto por desconocimiento del precedente judicial. Además, tercero, consideran que se incurrió en un defecto fáctico, debido a que no se analizaron las pruebas que dan cuenta, de un lado, del momento en el que los accionantes podían endilgarle responsabilidad al Estado y, del otro, que el hecho causante del daño fue el de desaparición forzada, al cual no se le puede aplicar el fallo de unificación. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Cesar, así como la entidad demandada en el proceso ordinario, consideraron que las reglas aplicables eran las que estaban vigentes al momento de dictar la sentencia de segunda instancia, es decir, las contenidas en la señalada providencia de unificación, y que estas se aplicaron

adecuadamente. Además, las referidas autoridades consideran que no hay lugar a entender que el daño alegado fue causado por desaparición forzada.

44. Por otra parte, para los actores en el expediente T-9.418.800 el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente, por las mismas razones expuestas previamente. Agregaron que se configuró el defecto procedimental porque dicha autoridad judicial excedió sus límites funcionales al declarar la caducidad, cuando la caducidad es un asunto que quedó “saneado” en la primera instancia del proceso ordinario. Finalmente, por lo anterior entienden que se materializó la violación directa de la Constitución Política y el desconocimiento de la Convención Americana sobre Derechos humanos. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Magdalena, así como la entidad demandada en el proceso ordinario, consideran que las reglas aplicables eran las que estaban vigentes al momento de dictar la sentencia de segunda instancia, es decir, las contenidas en la señalada providencia de unificación.

45. Problemas jurídicos. Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto fáctico, por desconocimiento del precedente judicial o en defecto procedimental absoluto al declarar la caducidad de la acción de reparación directa sub examine, con fundamento en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado?; y (ii) ¿el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto procedimental, por desconocimiento del precedente judicial o por violación directa de la Constitución Política, al declarar la caducidad de la acción de reparación directa objeto de estudio, en aplicación de la sentencia de unificación señalada anteriormente?

46. Metodología de decisión. Para resolver los problemas jurídicos la Sala de Revisión analizará, en primer lugar, si las acciones de tutela satisfacen los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencias judiciales. En caso afirmativo, resolverá los problemas jurídicos sustantivos mencionados anteriormente. Para efectuar ese análisis, la Sala de Revisión estima necesario abordar los siguientes asuntos: (i) la vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes (infra num. 4); (ii) el término de caducidad del medio de control de reparación directa en hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, acápite en que se abordará la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (infra num. 5); y (iii) los efectos

temporales de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado; particularmente, reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en relación con los asuntos indicados, específicamente, teniendo en cuenta las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022 y SU-167 de 2023 (infra num. 6). Con fundamento en tales consideraciones y reiteraciones, la Sala de Revisión procederá a resolver los casos concretos (infra nums. 7.1 a 7.4).

3. Examen de los requisitos generales de procedibilidad

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

48. Frente a las acciones de tutela existe legitimación en la causa por activa y por pasiva. En efecto, los accionantes de ambas tutelas, quienes actuaron por medio de apoderado judicial, fungieron como demandantes en los procesos de reparación directa objeto de reproches, o son herederos de estos. En tal sentido, al ser los presuntamente afectados en sus garantías fundamentales con dichas decisiones judiciales, están legitimados por activa. En particular, en el expediente T-9.407.915 los accionantes actuaron por medio de apoderado judicial, mediante poder debidamente presentado por cada uno de ellos.

49. Por otra parte, en el expediente T-9.418.800 es importante señalar que el a quo inadmitió

la tutela y requirió al accionante para subsanar la demanda, entre otras cosas, porque los poderes aportados no cumplían los requisitos exigidos para acreditar la representación; además, debido a que el apoderado no explicó las razones por las que actuaba como agente oficioso de una parte de los demandantes.

51. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar frente al señor Adolfo David Mercado Ayala, que pese a que con el memorial del 2 de diciembre de 2022 se aportó un documento en el que se indicaba que él y los ciudadanos Edilma Rosa Ayala Donado, Milton Manuel Mercado Ayala le habrían conferido poder al abogado Camilo José David Hoyos, lo cierto es que dicho documento no está suscrito por el señor Adolfo David, por lo que no es posible acreditar su legitimación por activa. Además, tampoco se acreditó que los ciudadanos José Luis Barreto Álvis, Ruperto Manuel Barreto Cárdenas, Marilú Ester Camacho Serpa y Germán Hernández Rojano le hubiesen otorgado poder al mencionado profesional del derecho, así como tampoco se probó justificación alguna respecto de la agencia oficiosa de tales personas.

52. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que en el expediente T-9.418.800 la legitimación por activa únicamente se acredita respecto de las personas señaladas en el fj. 50 supra, esto es, aquellos ciudadanos que, efectiva y debidamente, le otorgaron poder al profesional del derecho Camilo José David Hoyos.

53. Respecto de la legitimación por pasiva, esta se cumple en ambos expedientes, en tanto las tutelas se dirigieron contra los tribunales administrativos que profirieron las sentencias impugnadas.

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

55. Esta Sala considera que en ambos plenarios se satisface el requisito de inmediatez. En efecto, en el expediente T-9.407.915 entre la fecha de expedición de sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar, esto es, el 23 de junio de 2022, y la presentación de la acción de tutela, es decir, el 31 de octubre de 2022, transcurrieron un poco más de cuatro meses. Por otro lado, en el expediente T-9.418.800 entre la fecha en que se profirió la sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, es decir, el 27 de julio de 2022, y el momento en que se interpuso la acción de tutela, esto es, el 15 de noviembre de 2022, transcurrieron menos de cuatro meses. En tal sentido, atendiendo a los antecedentes jurisprudenciales de esta Corte, la Sala estima que las acciones de tutela se presentaron en un término, prima facie, razonable, que en todo caso fue inferior a 6 meses desde la presunta vulneración de los derechos fundamentales.

56. Las tutelas cumplen con el requisito de subsidiariedad. En los casos bajo análisis se satisface esta exigencia, si se tiene en cuenta que, antes de acudir al juez de tutela, los accionantes iniciaron y llevaron a fin los procesos ordinarios de reparación directa. Del mismo modo, debido a que las sentencias que se cuestionan no son susceptibles de recursos ordinarios, pues fueron proferidas en segunda instancia.

57. Prima facie, los hechos alegados en las acciones de tutela no dan cuenta de la configuración de alguna de las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia. 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 ninguno de los grupos de accionantes en los procesos sub examine carga alguna en relación con la interposición y agotamiento de dichos recursos extraordinarios, por lo que se entiende cumplido el requisito de subsidiariedad.

58. Las providencias cuestionadas no son sentencias de tutela. En los asuntos que se examinan, es evidente que las acciones de amparo no se dirigen contra fallos de tutela, sino contra las decisiones de segunda instancia adoptadas dentro de los procesos de reparación

directa.

59. Las irregularidades procesales que se alegan tienen efectos determinantes en las sentencias objeto de tutela y pueden llegar a afectar los derechos invocados. En los casos bajo análisis se cumple la exigencia indicada, debido a que las presuntas irregularidades procesales habrían sido determinantes para el progreso de las causas judiciales. En efecto, la interpretación hecha por los tribunales administrativos del Cesar y del Magdalena del artículo 164.2 del CPACA, basada en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, impidió que los procesos pudieran proseguir por la declaratoria de caducidad, lo que limitó las pretensiones de los accionantes, encaminadas a obtener la reparación de los daños presuntamente inferidos con la muerte de sus familiares. Esta circunstancia es suficiente para concluir que el efecto de la pretendida irregularidad procesal habría sido determinante en las sentencias dictadas en los procesos de reparación directa, por lo que la Sala de Revisión considera debidamente satisfecha esta exigencia en ambos expedientes.

60. Habría que agregar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la caducidad es una “institución jurídico procesal”. En consecuencia, la indebida aplicación de esta figura constituiría una irregularidad procesal, lo que hace necesario establecer cuál habría sido el grado de incidencia de aquella en el desarrollo de los procesos de reparación directa.

61. Los accionantes identificaron razonablemente los hechos que generan la presunta vulneración y los derechos posiblemente desconocidos o amenazados. Esta exigencia se supera si se tiene en cuenta la descripción de que tratan los antecedentes de esta providencia (supra fj. 2 a 10 y 21 a 31). En términos generales, los accionantes señalaron que los tribunales accionados vulneraron sus derechos fundamentales, debido a que declararon la caducidad del medio de control de reparación directa, con fundamento en una sentencia de unificación proferida luego de que se iniciaran los procesos ordinarios, pese a que, a juicio de los actores, la tesis mayoritaria para el momento de presentación de las demandas en ambos procesos sostenía que la caducidad no ocurría frente a perjuicios causados por conductas constitutivas de delitos de lesa humanidad. En armonía con lo anterior, los accionantes en el expediente T-9.407.915 identificaron razonablemente de qué manera el Tribunal Administrativo del Cesar pudo incurrir en un defecto fáctico y en desconocimiento del precedente judicial. Esta exigencia también fue acreditada por los accionantes en el

expediente T-9.418.800, al sustentar las razones por las cuales el Tribunal Administrativo del Magdalena habría incurrido en los defectos: procedimental, por desconocimiento del precedente y por violación directa de la Constitución.

62. Las acciones de tutela cumplen con el requisito de relevancia constitucional. 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. Estos criterios fueron reiterados en las sentencias SU-128 de 2021, SU-103 de 2022 y SU-067 de 2023.

63. La Corte Constitucional fijó cuatro criterios de análisis para establecer si una tutela tiene relevancia constitucional. Primero, la controversia debe versar sobre un asunto constitucional, que no meramente legal y/o económico. Ellos 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”.

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

desarrollo eficaz; y (iv) la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

65. Tercero, la tutela no es una instancia o recurso adicional orientado a discutir asuntos de mera legalidad. Según la jurisprudencia constitucional, “la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios”, pues la competencia del juez de tutela se restringe “a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos [fundamentales] y no -se enfatiza- a problemas de carácter legal”. Así las cosas, la tutela en contra de una sentencia exige valorar, *prima facie*, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, y violatoria de derechos fundamentales. Solo así se garantizaría “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones”, en estricto respeto a la independencia de los jueces ordinarios y competentes naturales de las causas.

66. Cuarto, la acción de tutela no puede tener origen “en hechos adversos que fueron ocasionados por el mismo accionante”. En efecto, la Corte ha entendido que, en virtud del principio “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*” (nadie puede alegar a su favor su propia culpa), carece de relevancia constitucional la solicitud de amparo que pretenda la protección de derechos fundamentales, cuya presunta vulneración haya sido consecuencia de un comportamiento negligente u omisivo del accionante en el proceso judicial.

67. Ahora bien, la Sala considera que los asuntos sub examine sí tienen relevancia constitucional. Las pretensiones de las demandas de tutela y sus fundamentos evidencian, *prima facie*, aspectos relevantes constitucionalmente en los términos de la jurisprudencia constitucional, ya explicados. En primer lugar, se alega una afectación de las dimensiones constitucionales del debido proceso, esto es, del principio de legalidad, de la observancia de las formas propias de cada juicio, de defensa y de la accesibilidad 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 –el acceso a la administración de justicia–, diferente a las pretensiones de los procesos ordinarios –que se ordene la reparación de los perjuicios causados–. En tercer lugar, los tutelantes no se restringen a reiterar los argumentos esgrimidos ante los tribunales administrativos, pues el fallo de unificación al que imputan la violación de sus derechos se profirió con posterioridad a la interposición de las

demandas en los procesos de reparación directa sub lite. Finalmente, también es importante destacar que en ambos casos está involucrada la garantía efectiva del derecho de acceso a la administración de justicia de varios familiares de posibles víctimas de delitos de lesa humanidad.

68. De acuerdo con lo analizado, las acciones de tutela que dieron origen a los procesos sub examine cumplen los requisitos generales de procedibilidad de las tutelas contra providencia judicial. La Sala encuentra satisfechas, entonces, las condiciones de las que depende el análisis sustancial del fallo, el cual consistirá en establecer la eventual configuración de alguno de los defectos indicados en los escritos de las demandas. Para efectuar ese análisis, la Sala de Revisión estima necesario seguir la metodología que planteó en el fundamento 43 supra.

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

69. El artículo 230 de la Constitución Política determina 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”. 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”. En consecuencia, la expresión imperio de la ley, que emplea la Constitución para designar la sujeción de las autoridades judiciales, debe interpretarse como imperio del derecho. De este modo, queda claro que los juzgados y tribunales se encuentran vinculados por las directrices contenidas, entre otras, en la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los decretos reglamentarios y, también, la jurisprudencia.

70. Sobre este último asunto, en la Sentencia C-539 de 2011 la Corte Constitucional determinó 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”. 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-". Además, dicho mandato constitucional ha de ser interpretado en armonía con el artículo 241 de la Carta Política, 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.

71. La unificación jurisprudencial que realizan los jueces es necesaria en la medida en que las disposiciones jurídicas, normalmente, carecen de un sentido unívoco; no es extraño que a ellas se les puedan atribuir diversos significados en el proceso de interpretación. 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. 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".

72. Debido a 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.

73. 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". 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.

74. 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. En efecto, ante la complejidad pragmática de hacer efectiva la aplicación igualitaria de la ley (artículo 13 constitucional), 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”. 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”, y genera una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, “lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos”.

75. No obstante, esta Corte también ha sido enfática en reconocer que la vinculatoriedad del precedente no desconoce el principio de independencia judicial (artículo 228, CP). 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 transparencia] 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]”. Si se satisface la carga argumentativa señalada, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad y, a la vez, garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales.

76. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado. El artículo 237.1 de la Constitución Política establece que el Consejo de Estado es el tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal condición, tiene la función de unificar la jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo. En ejercicio de esta competencia, la Corporación dicta sentencias de unificación, con base en su “importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”. Tales providencias fijan una línea

de interpretación sobre el alcance de las disposiciones de derecho público y, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, son vinculantes para los jueces y tribunales administrativos a título de precedente vertical.

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

78. Con fundamento en lo anterior, las sentencias de unificación del Consejo de Estado constituyen precedente en materia de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, tienen carácter vinculante para los jueces y tribunales administrativos, pues, de este modo, se garantizan, entre otros, los principios superiores de la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. No obstante, los jueces pueden distanciarse excepcionalmente del precedente, “mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -artículo 228[Constitución Política]-”.

5. 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

79. Las reglas de caducidad establecidas en la ley para la acción de reparación directa. El artículo 164.2 del CPACA dispone que la demanda que pretenda la reparación directa debe presentarse en un término de dos años, “so pena de que opere la caducidad”. Este término aplica para todas las acciones de reparación directa, 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 del CPACA). El anterior Código Contencioso

Administrativo (Decreto 01 de 1984) también disponía el mismo término de caducidad.

80. La sentencia de unificación del Consejo de Estado. El artículo 164.2 del CPACA 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 Sección Tercera del Consejo de Estado decidió fijar su posición en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

81. 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”. 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”. 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”.

82. 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”. Para llegar a esa conclusión, en la sentencia de unificación se estableció que la regla de imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio 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. 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”.

83. Finalmente, la sentencia de unificación aclaró que la norma de caducidad puede ser inaplicable 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”.

84. Por todo lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su criterio en relación con el término de caducidad del medio de control de reparación directa en cualquier asunto en el que se solicite la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, incluyendo las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Específicamente, el criterio unificado consiste en que “i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley”.

85. 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 procedería a “unificar la jurisprudencia en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991”. 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”.

86. La Corte argumentó que, por un lado, “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". 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".

87. En el análisis de la sentencia, se explicó que "es 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'". 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".

88. En este sentido, la Sentencia SU-312 de 2020 estableció 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". 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". Además, "la existencia de un límite temporal [...] atiende a la realidad del contexto colombiano". En armonía con lo anterior, en la sentencia SU-167 de 2023 la Corte Constitucional señaló que: "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”.

89. 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.

6. 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

90. 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 efectuada en dicha providencia. 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”, lo que significa que su aplicación es “general e inmediata”.

91. En la Sentencia T-044 de 2022, esta Corporación analizó 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 coinciden en que, por regla general, no es posible otorgar efectos retroactivos a las sentencias”, 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. 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”.

92. 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”. Debido a lo anterior, 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.

93. En esa medida, 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”. El anterior escenario cobra mayor relevancia cuando el cambio de línea 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”. La línea de argumentación transcrita tiene como fundamento los principios de legalidad y confianza legítima, así como el mandato de tutela judicial efectiva.

94. 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”. 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” o, incluso, no aplicarlas, según el caso particular.

95. 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, se 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.

96. 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”. 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”.

97. 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 obediencia por los operadores jurídicos y las partes involucradas en un proceso en curso, aun si incorporan cambios importantes en la comprensión 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”.

98. En virtud del criterio jurisprudencial establecido en la Sentencia T-044 de 2022, en la sentencia T-210 de 2022 se señaló que: “la sentencia 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”.

99. 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.

100. No obstante lo anterior, resulta importante destacar un aspecto adicional de la jurisprudencia referida de la Corte Constitucional, en el sentido de 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 (...)”.

101. En este sentido, en la sentencia T-044 de 2022 se trató un proceso de reparación directa iniciado en 2014 en el que el fallo de primera instancia fue dictado antes de proferirse

la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el sentido de acceder a las pretensiones; pero el de segunda instancia fue proferido luego de dicho fallo de unificación y en aplicación de las reglas allí establecidas, las cuales condujeron a revocar la decisión y declarar la caducidad del medio de control. En esa ocasión, se estableció que la referida sentencia de unificación “fue notificada por estado del 30 del mismo mes y año, esto es, luego de que se cerrara la fase de alegatos del proceso de reparación directa en el que se dictó la sentencia objeto de [esa] acción de tutela”. Así, atendiendo a los defectos alegados por los accionantes, se determinó que el tribunal debió “readecuar el proceso, particularmente, la fase de alegatos para permitir que las partes explicaran cuáles fueron las razones por las que no acudieron a la justicia en los términos legales, esto es, la imposibilidad material de demandar en los términos de ley”. Lo anterior, porque, “al amparo de las tesis jurisprudenciales vigentes para el momento de la presentación de la demanda, los alegatos de conclusión de primera instancia, los recursos de apelación y los alegatos de segunda instancia, no era necesario que [los demandantes] justificaran la demora en la interposición de la demanda de reparación directa”.

102. En similar sentido, en la sentencia SU-167 de 2023 se señaló que la autoridad judicial cuestionada en sede de tutela “aplicó el nuevo estándar jurisprudencial sobre caducidad del medio de control de reparación directa, sin readecuar el trámite para darle oportunidad a la parte demandante de exponer las razones jurídicas y probatorias que le permitirían cumplir con este requisito [...] como el mencionado estándar jurisprudencial no existía al momento de formular la demanda, de proponer el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado y de radicar los alegatos de conclusión, la parte accionante no tuvo posibilidad de señalar las barreras que obstaculizaron su acceso a la jurisdicción”. Allí se concluyó que la autoridad judicial accionada “incurrió en defecto procedimental absoluto, pues no tomó las medidas necesarias para readecuar el procedimiento y, en virtud del cambio jurisprudencial, reabrir la fase de alegatos y permitir a las partes presentar nuevamente sus argumentos de conclusión para que se pronunciaran frente a la aplicación al caso concreto de los elementos normativos y probatorios introducidos por la Sentencia de unificación proferida el 29 de enero de 2020 por la Sección Tercera de esa Corporación. Lo anterior, supuso en la práctica una pretermisión material de la etapa de alegatos de conclusión”.

103. En conclusión, pese a que las reglas establecidas en la sentencia de unificación 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, lo cierto es que la Corte Constitucional ha establecido que, en todo caso, a efectos de evitar incurrir en un defecto procedimental absoluto, la autoridad judicial debe garantizar la oportunidad procesal para que los demandantes, de considerarlo procedente, se manifiesten sobre las razones por las cuales su caso eventualmente se enmarcaría en las reglas de unificación, incluso, si ello implica readecuar el trámite surtido, frente a lo que se le ha otorgado una especial relevancia a la etapa procesal para presentar los alegatos de conclusión.

104. Concluido el análisis de los fundamentos jurídicos pertinentes, la Sala de Revisión procederá a resolver las controversias planteadas en los procesos de tutela sometidos a revisión, por lo que se estudiará si se configuraron los defectos invocados por los actores.

7. Casos concretos

105. A continuación, la Sala de Revisión analizará si se configura o no alguno de los defectos alegados por los accionantes, de acuerdo con los cargos planteados en cada uno de los escritos de tutela. En este sentido, es del caso recordar que los actores en el expediente T-9.407.915 manifestaron que el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto fáctico, por desconocimiento del precedente y procedimental absoluto. Por su parte, los accionantes en el expediente T-9.418.800 consideraron que el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en los defectos: procedimental, por desconocimiento del precedente y por violación directa de la Constitución Política.

7.1. Defecto por desconocimiento del precedente

106. Alcance del defecto por desconocimiento del precedente. Este defecto se configura cuando el funcionario judicial se aparta de las sentencias emitidas por los tribunales de cierre (precedente vertical) o los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), al momento de resolver asuntos que presentan una situación fáctica similar a los decididos en aquellas providencias. Lo anterior se explica en, al menos, cuatro razones: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que exige tratar de manera igual situaciones análogas; (ii) por razones de seguridad jurídica; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima, los cuales imponen el deber de respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales previas; y (iv) por razones de rigor judicial y de coherencia en el sistema jurídico.

107. No obstante, como se explicó anteriormente los jueces pueden apartarse del precedente y la jurisprudencia vinculante, siempre que cumplan una carga argumentativa estricta tendiente a demostrar, adecuada y suficientemente, las razones por las cuales toman tal determinación. Particularmente, tienen que demostrar que la interpretación alternativa que ofrecen desarrolla y amplía, de mejor manera, el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección. De no hacerlo, sus decisiones podrían estar incursas en el defecto por desconocimiento del precedente judicial. Así, resultan contrarias al debido proceso, entre otras prácticas: (i) el incumplimiento de la carga mínima de argumentación que, a partir del principio de razón suficiente, justifique por qué el juez se aparta del precedente constitucional; y (ii) la simple omisión o negativa del juez en la aplicación del precedente, a partir de un erróneo entendimiento de la autonomía judicial o en un ejercicio abusivo de ella.

7.1.1. Análisis del expediente T-9.407.915

108. Argumentos de la tutela. Como se señaló en los antecedentes fácticos de esta sentencia, los accionantes consideraron que el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto por desconocimiento del precedente, debido a cinco razonamientos: (i) aplicó la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, que no existía para el momento en que se interpuso el medio de control de reparación directa; (ii) la postura mayoritaria del Consejo de Estado para 2016, cuando se presentó la demanda, defendía la improcedencia de la caducidad frente a las pretensiones de reparación directa por crímenes de lesa humanidad; (iii) al tratarse de un delito de lesa humanidad no aplicaba el fenómeno de la caducidad; (iv) de acuerdo con precedentes del Consejo de Estado debió hacerse control de convencionalidad; y (v) se debió aplicar el tercer criterio establecido en la sentencia de unificación, dada la imposibilidad en la que estuvieron los accionantes para acudir a la administración de justicia, lo que se sustentó en: (a) que la residencia de la familia se encontraba ubicada en un municipio rural, (b) la dependencia económica de muchos integrantes de la familia dificultó costear los gastos de un profesional del derecho, y (c) la pertenencia de los padres e hija de la víctima directa a grupos de especial protección constitucional, esto es, ser campesinos.

109. En el expediente T-9.407.915 no se configuró un desconocimiento del precedente. En relación con los primeros 3 argumentos, la Sala encuentra que las reglas contenidas en las

decisiones señaladas por los accionantes fueron dictadas con anterioridad a la sentencia de unificación del Consejo de Estado, que definió con criterio de autoridad la interpretación jurisprudencial del artículo 164.2 del CPACA. Por lo tanto, aquellas decisiones no son precedentes para el caso sub examine y su inobservancia no afecta la validez de la decisión del tribunal accionado.

110. Es preciso señalar que la Sección Tercera del Consejo de Estado emitió la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 “para efectos de unificación de jurisprudencia”, en aplicación del recurso extraordinario dispuesto en los artículos 256 y siguientes del CPACA. Dicha Sección reconoció que “[e]ntre las Subsecciones que integran esta Sala [...] 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”. Así, a partir de su expedición, el fallo de unificación es el precedente vinculante en la materia.

111. A su vez, la Corte Constitucional emitió la Sentencia SU-312 de 2020. La Sala Plena reconoció que existían precedentes disímiles en materia de tutela sobre el término de caducidad del medio de control de reparación directa; por lo que procedió “a unificar la jurisprudencia [constitucional] en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991”. Debido a lo anterior, la sentencia en cuestión contiene el precedente constitucional vigente y aplicable al caso.

112. Como se analizó anteriormente (num. 4 supra), la fuerza vinculante de las decisiones de las altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. Esta función de unificación busca garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica. Así, la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado y la SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional son los precedentes vinculantes en relación con el término de caducidad de las acciones de reparación directa relacionadas con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio. Por el contrario, las decisiones citadas por los accionantes no son precedentes aplicables al presente caso, en tanto fueron dictadas con anterioridad a la sentencia de unificación jurisprudencial y, adicionalmente, no expresan un criterio jurisprudencial unificado en la materia.

113. Ahora bien, como se explicó en precedencia (num. 6 supra), el cambio de posición jurisprudencial que hace el órgano de cierre de una jurisdicción aplica de forma general e inmediata. No obstante, el juez debe analizar cada situación particular para evaluar si es necesario matizar la aplicación de la regla jurisprudencial a fin de proteger los derechos fundamentales de las partes del proceso ordinario.

114. En el asunto sub examine, resulta importante destacar que la sentencia de unificación jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 se profirió, incluso, antes de que se expidiera la sentencia de primera instancia en el proceso ordinario, la cual data del 1 de junio de 2020 (fj. 3 supra). Aunado a lo anterior, se resalta que el Ejército Nacional presentó recurso de apelación frente a aquella decisión, invocando la caducidad con fundamento en la sentencia de unificación (fj. 4 supra). Además, como se señaló en los numerales 4, 5 y 6 supra, en todo caso el precedente que debía respetar el Tribunal Administrativo del Cesar era el contenido en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, porque sus reglas jurisprudenciales unificadas debían aplicarse con efectos generales e inmediatos a los procesos que se encontraran en curso para ese momento. De esta manera, debido a que la sentencia impugnada en sede de tutela se profirió con posterioridad a la última fecha indicada, la autoridad judicial enjuiciada aplicó el precedente vigente, por lo que no incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente alegado por los accionantes.

115. Ahora bien, en cuanto al cuarto argumento expuesto por los accionantes (fj. 108 supra), según el cual el Tribunal Administrativo del Cesar debió efectuar control de convencionalidad para inaplicar el término de caducidad y, por tanto, las reglas de unificación de la sentencia del 29 de enero de 2020, en primer lugar, se reitera lo expresado en el numeral 5 supra de esta providencia, donde se señaló que las reglas unificadas frente a la caducidad resultan armónicas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, esta Corporación señaló de forma conclusiva en la sentencia SU-167 de 2023 que: “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”.

116. En segundo lugar, es importante precisar que aun haciendo caso omiso de lo anterior, no hay lugar a aplicar el control de convencionalidad que exige la parte accionante, al menos, por tres razones: (a) aunque la cláusula de apertura al derecho internacional de los derechos humanos, así como la figura del bloque de constitucionalidad exigen tener en cuenta los instrumentos sobre derechos humanos ratificados por el Congreso de la República, lo cierto es que los jueces nacionales, de modo alguno, están obligados a ejercer el control que invoca la parte tutelante, pues, como ellos lo plantean, supondría darle efectos supraconstitucional a dichos instrumentos y a sus interpretaciones judiciales, situación que es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, según lo dicho en las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023. (b) en gracia de discusión, las “consecuencias de efectuar el [control de convencionalidad] deben determinarse caso a caso” (C-146 de 2021), lo que, para los efectos de los expedientes sub examine, supone no desconocer la supremacía constitucional y, mucho menos, transmutar la naturaleza de la Corte, que, adicionalmente, ha señalado sobre el particular que la jurisprudencia interamericana “no puede ser trasplantada automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno”, para este caso, las sentencias de unificación dictadas por los jueces locales. Y (c) esta Corporación, en las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, estableció que el control de convencionalidad no puede efectuarse por fuera del control de constitucionalidad y de forma autónoma, ya que la vía de incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en nuestro ordenamiento es el artículo 93 de la Carta Política, esto es, la figura del bloque de constitucionalidad.

117. Finalmente, respecto del quinto argumento de los accionantes para sustentar el defecto por desconocimiento del precedente, según el cual el tribunal accionado debió aplicar los criterios establecidos en la sentencia de unificación y valorar la imposibilidad en la que estuvieron de acudir a la administración de justicia, la Sala de Revisión considera que, atendiendo a las consideraciones que se efectuarán al analizar la posible configuración del defecto procedimental absoluto (fj. 122 a 131 infra), estos argumentos deberán ser valorados con independencia por el Tribunal Administrativo del Cesar, atendiendo a las reglas establecidas en la sentencia de unificación, debido a que, por las particularidades de este

caso, tales situaciones no pudieron someterse a consideración de la autoridad judicial indicada y, por tanto, esta tampoco pudo valorarlas en el proceso de reparación directa a efectos de definir el momento a partir del cual debería contabilizarse el término de la caducidad.

118. Por las razones anteriores, sin perjuicio de lo que se expresará al analizar la configuración del defecto procedimental absoluto en el expediente T-9.407.915, la Sala de Revisión concluye que el Tribunal Administrativo del Cesar no incurrió en defecto por desconocimiento del precedente.

7.1.2. Análisis del expediente T-9.418.800

119. Argumentos de la tutela. Los accionantes consideraron que la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto por desconocimiento del precedente, con fundamento en que: primero, la sentencia de unificación del Consejo de Estado no debió aplicarse al caso concreto, ya que aquella “debió producir efectos retrospectivos y no retroactivos”. Segundo, se debió aplicar la postura vigente para la época de ocurrencia de los hechos y de la presentación de la segunda demanda de reparación directa, según la cual, frente a conductas catalogadas como delitos de lesa humanidad no opera la caducidad. Y, tercero, se desconocieron fallos del mismo Tribunal accionado que, en procesos similares, no declaró la caducidad y dictó sentencia de fondo sobre los casos.

120. En el expediente T-9.418.800 tampoco se configuró el desconocimiento del precedente judicial. En relación con los argumentos de los accionantes, se reitera lo señalado en las líneas anteriores y lo precisado con mayor detalle en los numerales 4, 5 y 6 supra de esta providencia, en el sentido de que el precedente que debía observar el Tribunal Administrativo del Magdalena era el contenido en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Esto, porque sus reglas jurisprudenciales unificadas tenían efectos generales e inmediatos en los procesos que se encontraran en curso para el momento de su expedición. En tal sentido, en el caso en estudio, incluso para cuando se profirió la providencia de primera instancia en el proceso ordinario, esto es, el 16 de diciembre de 2020, (fj. 25 supra) ya se había expedido la sentencia de unificación, de manera que para cuando se falló en segunda instancia el proceso de reparación directa (27 de julio de 2022), el precedente vigente respecto del término de caducidad del medio de control frente a conductas catalogadas como delitos de

lesa humanidad, era el contenido en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado y en la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional. Además, es importante precisar que en el caso analizado los demandantes tuvieron la oportunidad de presentar alegatos de conclusión en segunda instancia del proceso ordinario, pues el término legal para tales fines venció el 8 de julio de 2021, esto es, luego de que se expidieran las sentencias de unificación indicadas anteriormente y, por tanto, cuando ya se debían conocer las reglas de unificación en relación con el cómputo del término de caducidad. Finalmente, como se precisará al analizar el cargo por defecto procedimental, el tribunal accionado estaba facultado para declarar oficiosamente la caducidad.

121. Lo anterior es suficiente para desvirtuar la configuración del defecto por desconocimiento del precedente judicial de acuerdo con los cargos planteados por los accionantes, pues se precisó cuál es el precedente aplicable al caso, esto es, el contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, además de que no se advirtieron circunstancias relacionadas con la imposibilidad material de haber acudido oportunamente a la administración de justicia. Igualmente, frente a las providencias citadas por los accionantes para sustentar el defecto, cabe precisar que las invocadas, tanto como desconocimiento del precedente vertical como horizontal, corresponden a fallos anteriores a la expedición de la sentencia de unificación jurisprudencial del 29 de enero de 2020 que, como se explicó, sentó las reglas jurisprudenciales en la materia y que constituía el precedente a aplicar por parte del Tribunal Administrativo del Magdalena. Por ello, se concluye que el tribunal accionado, al expedir la sentencia del 27 de julio de 2022, no incurrió en defecto por desconocimiento del precedente judicial.

122. Sobre el defecto procedimental absoluto. Esta Sala recuerda que se configura el defecto procedimental “cuando los funcionarios judiciales actúan al margen de los postulados procesales aplicables a cada caso concreto, de tal forma que terminan comprometiendo los derechos fundamentales de las partes”. En ese sentido, la Corte ha precisado que “no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales”. Este defecto admite dos modalidades: el absoluto y el exceso ritual manifiesto. El procedimental absoluto “ocurre cuando el juez (i) se aparta completamente del trámite o del procedimiento establecido siguiendo uno ajeno o (ii) cuando pretermite instancias del trámite o procedimiento fijado”. Por su parte, el exceso de ritual manifiesto se configura cuando, por el

apego estricto a las reglas procesales, “un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”.

7.2.1. Análisis del expediente T-9.407.915

123. Argumentos de la tutela. Los accionantes manifestaron que, para el momento en el que se presentó la demanda, la tesis mayoritaria defendía la idea de que no habría caducidad cuando el daño a reparar proviniera de hechos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, por lo que, en su criterio, no pudieron presentar en el proceso contencioso administrativo, los argumentos por los cuales, su caso se enmarcaría o cumpliría con las exigencias definidas en la sentencia de unificación, para entender que no se configuraría la caducidad.

124. En el expediente T-9.407.915 se configuró un defecto procedimental absoluto. Esta Sala considera que, teniendo en cuenta las particularidades del caso y las reglas jurisprudenciales aplicables (fj. 100 a 103 supra), el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto procedimental absoluto al no permitir que los demandantes actualizaran sus planteamientos para adecuar su estrategia de litigio a las nuevas reglas de unificación, al restringir la posibilidad de que los accionantes presentaran alegatos de conclusión en segunda instancia.

125. En efecto, las pruebas documentales obrantes en el expediente dan cuenta de que en el proceso de reparación directa: (i) la sentencia de primera instancia fue proferida el 1 de junio de 2020, en el sentido de declarar la responsabilidad estatal (fj. 3 supra); (ii) el Ejército Nacional apeló la decisión el 1 de julio de 2020; (iii) el recurso fue concedido el 5 de noviembre de 2020; y (iv) el 15 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo del Cesar admitió dicho recurso.

126. En el auto que admitió el recurso de apelación, el tribunal accionado manifestó que: “con fundamento en lo previsto en el artículo 247 del [CPACA], modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, se admite el recurso”, y agregó que, “[a]tendiendo que en este asunto no resulta necesario decretar pruebas en esta instancia, y por ende presentar alegatos, una vez ejecutoriada esta decisión, por Secretaría ingrésese este expediente al Despacho para dictar sentencia”. Incluso, de este último proceder quedó constancia en la sentencia de segunda instancia que se cuestiona mediante esta acción constitucional.

127. Como se advierte, el tribunal accionado pretermitió la etapa de alegatos de conclusión, lo que da lugar a la configuración del defecto procedimental absoluto. Tal conclusión se fundamenta, en primer lugar, en la línea jurisprudencial referida en los fundamentos jurídicos 100 a 103 supra, pues a los demandantes se les impidió actualizar sus planteamientos conforme a las nuevas reglas de unificación. De haber podido hacerlo, ellos podrían haber aludido a los argumentos por los cuales consideraban que no se configuró la caducidad, bien porque el término debía empezarse a contabilizar desde un momento distinto al empleado por el tribunal accionado, o bien porque se presentaron situaciones que impidieron materialmente el ejercicio oportuno del derecho de acción, como, en efecto, lo expresaron al sustentar el cargo por desconocimiento del precedente judicial (fj. 108 supra).

128. En segundo lugar, la configuración del defecto procedimental absoluto se sustenta en que, para los efectos del trámite de apelación, se aplicó el artículo 247 del CPACA, de acuerdo con la modificación efectuada por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, cuando este recurso debió surtirse de acuerdo con las reglas vigentes antes de la modificación legislativa. Esto, porque el recurso de apelación se interpuso el 1 de julio de 2020 y la Ley 2080 de 2021 empezó a regir el 25 de enero de 2021. Además, porque el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 estableció reglas de vigencia para garantizar una transición razonable y coherente, de manera que no se mezclaran o se presentaran conflictos entre las distintas reglas procesales, en las que se encuentra que “[...] los recursos interpuestos [...] se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos”.

129. Lo anterior es de suma importancia, debido a que por la estructura procesal de la norma vigente para la interposición del recurso, el numeral cuarto del artículo 247 ibidem, establecía que, en cualquier caso procedía la presentación de alegatos, fuera en audiencia o, prescindiéndose de esta, por escrito. Por el contrario, bajo la modificación efectuada por la Ley 2080 de 2021, sí era posible prescindir de los alegatos cuando no fuere necesario decretar pruebas, sin perjuicio de que, en armonía con el nuevo numeral 4, “desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes”.

130. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que la autoridad judicial accionada incurrió en defecto procedimental absoluto, con lo que afectó el debido proceso de los

accionantes, quienes, como ya se dijo, no contaron con la oportunidad procesal para presentar alegatos de conclusión y expresar sus argumentos a efectos de actualizar sus planteamientos, particularmente, en relación con las nuevas reglas de unificación en materia de caducidad, de manera que el tribunal accionado pudiera y debiera pronunciarse frente a dichos razonamientos.

131. Remedio frente al defecto procedimental absoluto en el expediente T-9.407.915. Atendiendo a la configuración del defecto aludido, se ampararán los derechos fundamentales de los accionantes y, en consecuencia, se le ordenará al Tribunal Administrativo del Cesar que readecúe el trámite de segunda instancia del proceso de reparación directa, a efectos de permitir que los demandantes presenten sus alegatos de conclusión y, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la caducidad del medio de control, atendiendo a las reglas de unificación que han sido estudiadas en esta providencia de tutela. Una vez se cumpla lo anterior, el Tribunal Administrativo del Cesar dictará el fallo respectivo y adoptará las medidas que correspondan, según el sentido de la decisión.

7.2.2. Análisis del expediente T-9.418.800

132. Argumentos de la tutela. Los accionantes señalaron que el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto procedimental, vulnerando el debido proceso, al declarar la caducidad del medio de control, pese a que el juez de primera instancia del proceso de reparación directa, en la primera audiencia practicada en el proceso y de conformidad con el artículo 180 del CPACA, se pronunció declarando no probada la excepción de caducidad y la parte demandada no apeló esa decisión. En tal sentido, expresó que: i) el proceso quedó absolutamente saneado, por lo que el Tribunal Administrativo del Magdalena al decretar la caducidad excedió sus límites funcionales; y ii) la decisión del a quo de no declarar la caducidad quedó en firme e hizo tránsito a cosa juzgada mediante el respectivo auto interlocutorio, por lo que la decisión de “revivir” esa excepción atentaba contra el principio de cosa juzgada material.

133. En el caso analizado no se configuró un defecto procedimental. La Sala de Revisión considera que el tribunal accionado no incurrió en el defecto indicado, debido a que sí estaba facultado para declarar de forma oficiosa la caducidad del medio de control. En efecto, como lo expresó el ad quem que conoció de la acción constitucional, el Tribunal Administrativo del

Magdalena, al actuar como juez de segunda instancia en el proceso ordinario, estaba facultado y obligado a declarar oficiosamente la caducidad del medio de control de reparación directa. Lo anterior se sustenta en el artículo 187 del CAPCA, que establece que la sentencia decidirá sobre las excepciones propuestas y las que el fallador encuentre probadas. En armonía con lo anterior, como lo establecen de forma concordante los artículos 328 y 278 del Código General del Proceso “el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley” (artículo 328). En concordancia con dicha facultad, el artículo 278 ibidem establece: “En cualquier estado del proceso, el juez deberá dictar sentencia anticipada, total o parcial, en los siguientes eventos: [...] 3. Cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la prescripción extintiva y la carencia de legitimación en la causa”.

134. La Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2009 expresó, en relación con la caducidad, que: “[...] ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”. En igual sentido, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de febrero de 2020, señaló que “[l]a caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.

135. De otro lado, dada la argumentación planteada por los actores en el sentido de que lo relativo a la caducidad quedó saneado en la audiencia inicial, es importante precisar que la facultad de saneamiento no está dirigida a decidir sobre las excepciones que se invoquen en el proceso, sino que está orientada a decidir y resolver aquellas irregularidades y vicios saneables, durante el proceso, con la finalidad de evitar que este termine por cuestiones formales.

136. En relación con la facultad que tiene el juez de segunda instancia para declarar la caducidad, incluso en los eventos en que esta no es propuesta en el recurso de apelación frente a la decisión de primera instancia, la Sección Tercera del Consejo de Estado manifestó,

en sentencia del 15 de julio de 2022, que: “26. Al momento de dictar sentencia le corresponde al juez analizar los presupuestos procesales de la acción, entre ellos, la caducidad, aspecto que no puede ni debe entenderse saneado o clausurado por virtud de las omisiones que se hubiesen presentado en el transcurso del proceso, como lo consagra el artículo 187 del [CPACA] // 27. En este sentido se ha entendido que el juzgador de segunda instancia tiene la potestad de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de fondo, como en este caso la de la caducidad, aunque no hubieran sido propuestas por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia recurrida”.

137. Siguiendo la argumentación anterior, el Consejo de Estado, en providencia del 27 de enero de 2023, precisó con mayor énfasis que aunque en la audiencia inicial se hubiere formulado un pronunciamiento frente a la excepción de caducidad, ello no impide que el juez al momento de dictar sentencia, en caso de encontrarla acreditada, ya sea en primera o segunda instancia pueda declararla, incluso, oficiosamente. En la providencia indicada se afirmó: “101. Actualmente, en similares términos, el artículo 187 del [CPACA] dispone que en la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada, por lo tanto, para la Sala aunque en la audiencia inicial se haya resuelto sobre la excepción de caducidad, si al momento de dictar sentencia, se cuentan con mejores elementos probatorios para establecer con certeza que sí operó la caducidad, el juez debe declararla. // 102. Y esta regla, de decidir sobre las excepciones que se encuentren probadas en la sentencia definitiva, opera tanto para primera como para segunda instancia, de manera que si en primera instancia se resolvió sobre la caducidad, bien a petición de parte o de oficio, el superior puede revisarla también de oficio o cuando la persona perjudicada con la decisión solicita su revocatoria mediante el recurso de apelación”.

138. Finalmente, conviene precisar que, en este caso, a diferencia de lo ocurrido en el expediente T-9.407.915 no se pretermitió la etapa de alegatos de conclusión. Incluso, es importante destacar que los demandantes en el expediente T-9.418.800 presentaron alegatos de conclusión en segunda instancia del proceso de reparación directa el 8 de julio de 2021, esto es, con posterioridad a la expedición de la sentencia de unificación jurisprudencial del 29 de enero de 2020, de manera que, en criterio de la Sala, para dicho momento se debían tener conocimiento de las reglas de unificación establecidas en esta providencia.

139. Por las razones anteriores, esta Sala de Revisión considera que el Tribunal Administrativo del Magdalena no incurrió en defecto procedimental, debido a que estaba facultado para declarar oficiosamente la caducidad.

7.3. Defecto por violación directa de la Constitución

140. Sobre el defecto por violación directa de la Constitución. Esta Corporación ha establecido que este defecto se puede configurar en distintos eventos, cuando se desconoce el contenido de la Carta, contraviniendo, por tanto, el artículo 4 Superior. De esta manera, en la sentencia SU-069 de 2018 se 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, en dicha sentencia se estableció que también se configura el defecto cuando se aplica la legislación desatendiendo los preceptos constitucionales, sin aplicar, de resultar procedente, la excepción de inconstitucionalidad.

141. Argumentos de la tutela en el expediente T-9.418.800. Los accionantes señalaron que el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto por violación directa de la Constitución, debido a que desconoció el artículo 93 de la Carta y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En tal sentido, expresó, por un lado, que el Tribunal accionado debió aplicar la excepción de convencionalidad respecto de la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 2020 y, por otro lado, que la aplicación retroactiva de la providencia indicada vulneró principios universales como la irretroactividad de la ley.

142. En el caso analizado no se configuró este defecto. En relación con lo primero, se reitera lo expresado en el fundamento jurídico 116 supra, donde se concluyó que no hay lugar a aplicar el control de convencionalidad que exige la parte accionante, so pena de darle efecto supraconstitucional a los instrumentos interamericanos y a sus interpretaciones judiciales, situación que, se insiste, es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional. Además, como ya se señaló, de conformidad con el precedente de esta Corporación, las reglas de unificación establecidas en la sentencia de la Sección Tercera del

Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 resultan armónicas con la Carta Política y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (fj. 115 supra). Frente a lo segundo, se remite a lo expresado en el numeral 6 supra, en relación con los efectos temporales de la sentencia de unificación del Consejo de Estado. En este sentido, se reitera la jurisprudencia de esta Corporación contenida en las sentencias T-044 de 2022, T-210 de 2022 y SU-167 de 2023, donde se estableció que las reglas de unificación de la providencia indicada producían efectos generales e inmediatos frente a los procesos que se encontraran en curso. Por las razones anteriores, la Sala de Revisión concluye que la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena no incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución Política.

143. Finalmente, en relación con los argumentos expuestos frente al defecto fáctico en el expediente T-9.407.915 (fj. 10 supra), atendiendo al hecho de que en el numeral 7.2.1 supra se estableció que el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto procedimental absoluto, por sustracción de materia y en aras de maximizar la autonomía de dicha autoridad judicial, esta Sala no se pronunciará frente a esos argumentos, propios del proceso de reparación directa. Lo anterior, con la finalidad de que sea el tribunal indicado, en la nueva valoración que efectúe y luego de que integre al análisis los alegatos de conclusión eventualmente presentados en virtud del remedio indicado en el fj. 131 supra, quien los valore en su estudio y, de resultar necesario, adopte la decisión que corresponda.

144. Conclusiones. Con fundamento en las anteriores consideraciones, se concluye que en el expediente T-9.407.915 el Tribunal Administrativo del Cesar, al expedir la sentencia del 23 de junio de 2022, incurrió en defecto procedimental absoluto. En vista de ello, la Sala revocará las decisiones de instancia y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales de los accionantes. En consecuencia, dejará sin efectos la sentencia cuestionada y le ordenará al Tribunal accionado que readecúe el trámite para permitir que los demandantes presenten sus alegatos de conclusión y se pronuncien, entre otras cosas, frente a la caducidad del medio de control, atendiendo a las reglas de unificación objeto de análisis en este fallo de amparo. Además, dispondrá que, una vez se cumpla lo anterior, se dicte el fallo que corresponda en derecho.

145. De otro lado, en el expediente T-9.418.800 se encuentra que el Tribunal Administrativo del Magdalena, al expedir la providencia del 27 de julio de 2022, no incurrió en defecto procedimental, por desconocimiento del precedente judicial ni en violación directa de la

Constitución Política. En consecuencia, se concluye que no se violaron los derechos a la igualdad, debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los actores. Por lo tanto, se confirmará la decisión del juez de segunda instancia de tutela que negó el amparo.

8. Síntesis de la decisión

146. En los expedientes acumulados, los accionantes interpusieron acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Cesar y el Tribunal Administrativo del Magdalena, respectivamente, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En ambos procesos estas garantías se consideraron vulneradas por la decisión de las autoridades judiciales mencionadas de declarar la caducidad del medio de control de reparación directa que promovieron por la muerte de sus familiares, en aplicación de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

147. Debido a la anterior, la Sala estableció los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto fáctico, por desconocimiento del precedente judicial o en defecto procedimental absoluto al declarar la caducidad del medio de control de reparación directa, con fundamento en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado? Y (ii) ¿el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en defecto procedimental, por desconocimiento del precedente judicial o por violación directa de la Constitución Política, al declarar la caducidad del medio de control de reparación directa, en aplicación de la sentencia de unificación señalada anteriormente?

148. Previo a resolver estos problemas jurídicos, la Sala encontró que las solicitudes de amparo cumplieron con los requisitos generales de procedencia de tutelas contra providencias judiciales (num 3 supra). Con posterioridad a ello, la Sala de Revisión reiteró su jurisprudencia en relación con: (i) la vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes (num 4 supra); el término de caducidad del medio de control de reparación directa frente a hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, precisando la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (num. 5 supra); y (iii) los efectos temporales de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (num. 6 supra).

149. En este sentido, se concluyó que el precedente vigente frente al término de caducidad

del medio de control de reparación directa, cuando se pide la indemnización frente al Estado por actuaciones constitutivas de delitos de lesa humanidad, es el establecido en la sentencia indicada de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuyas reglas de unificación producen efectos generales e inmediatos, por lo que, en principio, deben aplicarse a los procesos que se encuentren en curso. Además, se expresó que en todo caso, a efectos de evitar incurrir en un defecto procedimental absoluto, los jueces deben garantizar la oportunidad procesal para que los demandantes, de considerarlo procedente, se manifiesten sobre las razones por las cuales su caso eventualmente se enmarcaría en las reglas de unificación, incluso si ello implica readecuar el trámite, frente a lo que se le ha otorgado una especial relevancia a la etapa procesal de los alegatos de conclusión. Finalmente, se dijo que no hay lugar a aplicar el control de convencionalidad que exigen los accionantes, so pena de darle efectos supraconstitucionales a los instrumentos interamericanos y a sus interpretaciones judiciales, situación que, en criterio de la Sala de Revisión, resulta incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

150. Con fundamento en lo anterior, se analizaron cada uno de los defectos invocados por los accionantes en los casos sub examine, encontrando que en el expediente T-9.407.915 el Tribunal Administrativo del Cesar, al expedir la sentencia del 23 de junio de 2022, no incurrió en defecto por desconocimiento del precedente judicial; sin embargo, sí incurrió en defecto procedimental absoluto. En vista de ello, se revocaron las decisiones de instancia y, en su lugar, se ampararon los derechos fundamentales de los accionantes. En consecuencia, se dejó sin efectos la sentencia cuestionada y se le ordenó al Tribunal accionado que readecuara el trámite, para permitir que los demandantes presenten sus alegatos de conclusión y se pronuncien, entre otras cosas, frente a la caducidad del medio de control, atendiendo a las reglas de unificación objeto de análisis en este fallo. Además, se dispuso que una vez se cumpliera lo anterior, dictara el fallo que corresponda en derecho. Finalmente, se precisó que ante la configuración del defecto anterior y el amparo adoptado, por sustracción de materia y en aras de maximizar la autonomía del tribunal accionado, la Sala no se pronunciaría frente a dichos reparos.

151. Por su parte, en el expediente T-9.418.800 se encontró que el Tribunal Administrativo del Magdalena, al expedir la providencia del 27 de julio de 2022, no incurrió en defecto procedimental, por desconocimiento del precedente judicial ni en violación directa de la Constitución Política. En consecuencia, se concluyó que no se violaron los derechos a la

igualdad, debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los actores. Por lo tanto, se decidió confirmar la decisión del juez de segunda instancia de tutela que negó el amparo.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia de segunda instancia del 29 de marzo de 2023, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, que negó el amparo, y confirmó y revocó parcialmente la decisión del 9 de diciembre de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”. En su lugar, amparar los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 23 de junio de 2022 del Tribunal Administrativo del Cesar y ORDENAR a la autoridad judicial que readecúe el trámite para permitir que los demandantes presenten sus alegatos de conclusión y se pronuncien, entre otras cosas, frente a la caducidad del medio de control, atendiendo a las reglas de unificación objeto de análisis en esta sentencia. Una vez se cumpla lo anterior, el Tribunal Administrativo del Cesar dictará el fallo respectivo y adoptará las medidas que correspondan, según el sentido de la decisión.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia del 20 de abril de 2023, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que negó el amparo y revocó la decisión del 26 de enero de 2023, adoptada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, dentro del proceso de tutela que promovieron Berta Cecilia Medina Castro, y otras personas, en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena.

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

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.407.915 y T-9.418.800 (AC)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Página de

Página de