

Sentencia T-334/18

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

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-No puede aplicarse de manera absoluta

La Corte ha señalado que el término de caducidad no puede aplicarse de manera absoluta, sino atendiendo a las particularidades del caso, ya que existe la posibilidad de que el afectado conozca o identifique el perjuicio en un momento posterior a aquel en que ocurrió, motivo por el cual, le corresponde al juez efectuar una interpretación que garantice los derechos fundamentales de las víctimas del daño antijurídico.

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

La reseña jurisprudencial indica que no existe una postura unificada por parte del Consejo de Estado en la materia, sin embargo, por regla general, el término de caducidad de la acción de reparación directa en casos en los que se reclame el resarcimiento de perjuicios causados por lesiones sufridas (por uniformados en servicio), se ha contabilizado a partir del accidente, por ser evidente el momento en que se tiene conocimiento de la afectación, independientemente de que, después de ello, se determinen sus secuelas las secuelas por la junta de calificación de invalidez.

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA EN CASO DE LESIONES PERSONALES-Flexibilización en el término de caducidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE REPARACION DIRECTA-Procedencia por defecto sustantivo y desconocimiento del precedente fijado en SU659/15 respecto a flexibilización del término de caducidad

Referencia: Expediente T-6606527

Acción de tutela instaurada por Arley Orlando Torres Chuquen y otros, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y otro

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados José Fernando Reyes, quien la preside, Alberto Rojas Ríos y Carlos Bernal Pulido, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9.º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y concordantes del Decreto-Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, respectivamente, en la acción de tutela instaurada por Arley Orlando Torres Chuquen, Gladys Inés Chuquen Dixelis, Hilde Orlando Torres Rivera y Yadi Catherine Torres Chuquen, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín.

Arley Orlando Torres Chuquen y otros, actuando a través de apoderado, promovieron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, solicitando la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Para sustentar su solicitud de amparo narran los siguientes:

## Hechos

1. Señalaron que formularon demanda de reparación directa contra la Nación -Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, a fin de obtener el resarcimiento del daño ocasionado al patrullero Arley Orlando Torres Chuquen, a consecuencia del accidente de tránsito que sufrió el 19 de diciembre de 2010 en la vía de Caucasia a Zaragoza (Antioquia); y del cual se tuvo certeza cuando fue expedido el dictamen de pérdida de capacidad laboral

del Grupo Médico Laboral Regional 1 de la Policía Nacional, el 14 de febrero de 2014, que le asignó una pérdida de capacidad laboral del 32.13%.

2. Afirman que el proceso fue repartido al Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, que a través del auto de 24 de marzo de 2015 admitió la demanda. Luego, mediante providencia del 27 de mayo de 2016, la misma autoridad judicial admitió el llamamiento en garantía a La Previsora S.A.

3. Exponen que el Ministerio de Defensa Nacional y la aseguradora La Previsora S.A. propusieron la excepción de caducidad de la acción al considerar que la demanda se había interpuesto después de 2 años de ocurridos los hechos.

4. Informan que en la audiencia inicial del 24 de agosto de 2016, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín declaró probada la excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, dio por terminado el proceso. Decisión que fue apelada y confirmada por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia en auto del 29 de junio de 2017, al encontrar que en el asunto bajo estudio operó el fenómeno de la caducidad, término que corrió a partir del día siguiente al accidente de tránsito, es decir, el 19 de diciembre de 2010 (fecha que coincide con el conocimiento del hecho) al ser el momento en el cual sufrió las lesiones, y no desde el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

5. Manifiestan que con la decisión censurada se desconoció el precedente judicial, toda vez que desatendió las sentencias SU-659 de 2015, T-075 de 2014 y T-156 de 2009 de la Corte Constitucional y del 19 de octubre de 2011, Exp. 23001-23-31-000-1999-01735-01 y del 7 de julio de 2011, Exp. 73001-23-31-000-1999-01311-01, ambas del Consejo de Estado, en las cuales se indicó que el término de caducidad debe ser computado según las circunstancias de cada caso. Asimismo, estiman que la providencia en cuestión incurrió en un defecto sustantivo por no interpretar las normas con un enfoque constitucional fundado en la protección de los derechos fundamentales y, por ende, admitir que se tuvo certeza del daño cuando fue calificada la capacidad laboral del uniformado.

6. Por lo anterior, solicitan dejar sin efectos los autos proferidos en primera y segunda instancia por las autoridades judiciales accionadas y ordenarle al Juzgado Tercero Administrativo Oral de Medellín, que disponga lo pertinente con el fin de reanudar el

proceso.

Trámite procesal a partir de la acción de tutela

7. Mediante auto del 11 de agosto de 2017, se admitió la solicitud de tutela y se ordenó notificar a la parte accionante y al Tribunal demandado, y a su vez, ordenó la vinculación del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Medellín y de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional. Asimismo, se ordenó la notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Contestación de la tutela

8. El Tribunal Administrativo de Antioquia afirmó que la acción no cumple con los requisitos de procedibilidad y agregó que no se vulneró derecho fundamental alguno, por lo que se remitió a los hechos y fundamentos jurídicos en los que basó su decisión.

9. El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Medellín solicitó declarar improcedente el amparo, al no haber vulnerado los derechos fundamentales incoados y, además, sostuvo que no se configura ninguno de los defectos endilgados a la providencia. En cuanto al fondo del asunto, adujo que no existe fundamento para realizar el cómputo del término de caducidad como lo pretende la parte actora, ya que en el momento en que ocurrió el accidente de tránsito, se tuvo conocimiento del hecho dañoso, sin que fuere necesario esperar el dictamen sobre la pérdida de la capacidad laboral del lesionado.[1]

10. El Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fueron notificados de la existencia de la acción de tutela, empero, guardaron silencio.

Primera Instancia

11. En sentencia del 25 de octubre de 2017 la Sección Cuarta del Consejo de Estado, negó la protección invocada, al encontrar que las providencias que los actores señalan como desconocidas por las autoridades judiciales accionadas, se refieren al término de 2 años que establece la norma para que opere la caducidad dentro de la acción de reparación directa, el cual debe analizarse según el caso concreto. Sin embargo, concluyó que dichos pronunciamientos no fueron inaplicados por el Tribunal demandado, puesto que en el caso

sub examine, el daño se produjo con el accidente de tránsito, que fue de conocimiento de los demandantes.

Además, adujo que para la aplicación del principio *in dubio pro damnato o favor victimae*, al que aludió la Corte Constitucional con la sentencia SU-659 de 2015, deben aplicarse las subreglas ahí establecidas para contabilizar el término de caducidad, los cuales no aplican para el asunto analizado. Por lo que no se configuró el desconocimiento del precedente.

## Impugnación

### Segunda instancia

13. En sentencia del 18 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo, al no encontrar sustento para la intervención del juez constitucional, toda vez que las providencias censuradas no adolecen de defecto alguno, en tanto que las mismas obedecen a un análisis coherente del término de caducidad del medio de control de reparación directa, de cara a la norma y la jurisprudencia sobre la materia.

En ese contexto, concluyó que la decisión de declarar probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa interpuesta por los accionantes, es acertada, en razón a que basta con la ocurrencia del daño para que, automáticamente, se habilite la posibilidad de quien se crea lesionado acudir ante el juez competente a reclamar la correspondiente reparación.

Finalmente, estimó que la acción de tutela formulada intenta reabrir un debate procesal ya clausurado como si se tratara de una tercera instancia, lo cual, más que un defecto evidencia la inconformidad de los actores con la decisión desfavorable a sus intereses.

### Pruebas aportadas en instancia

- Copia de la junta médico laboral realizada a Arley Torres Chuquen el 14 de febrero de 2014 (fls. 24 a 27).
- Copia de la audiencia inicial adelantada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín el 24 de agosto de 2016, dentro del medio de control de reparación directa iniciado por la parte actora contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional -

Policía Nacional, mediante la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción (fls. 31 a 36).

- Copia de la providencia de 29 de junio de 2017, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual resolvió el recurso de apelación presentado por los accionantes contra la anterior decisión, confirmándola (fls. 67 a 73).

Actuaciones realizadas en sede de revisión

14. Por auto del 17 de abril de 2018 la Sala de Selección No. Cuatro[2] seleccionó para revisión el asunto de la referencia[3], bajo un criterio de selección objetivo, esto es, la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

16. Esta Sala es competente para examinar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

17. Los accionantes acudieron al medio de control de reparación directa reclamando la indemnización por el daño antijurídico sufrido por Arley Orlando Torres Chuquen, miembro de la Policía Nacional, en un accidente de tránsito sufrido en una patrulla de esa institución el 19 de diciembre de 2010.

Las autoridades judiciales de primera y segunda instancia, hallaron probada la excepción de caducidad de la acción en razón a que se hizo uso del medio judicial dentro de los dos años siguientes a la calificación de pérdida de capacidad laboral, el 14 de febrero de 2014, sin tener en cuenta que este plazo corrió desde el momento en que conocieron del daño, esto es, el 19 de diciembre de 2010.

18. La parte actora instauró la acción de tutela, reclamando el amparo de sus derechos

fundamentales y, en consecuencia, se dejen sin efectos las decisiones judiciales que les impiden continuar el trámite contencioso administrativo. De acuerdo con la solicitud de amparo, la aplicación de las normas con un enfoque constitucional fundado en la protección de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia de esta Corporación y del Consejo de Estado, implica que deba admitirse que en el caso sub examine la caducidad empezó a correr desde el momento en que fue calificado y no desde la ocurrencia del accidente.

19. De acuerdo con los hechos relacionados le corresponde a la Sala Octava, (i) establecer si es procedente la acción de tutela contra la providencia de 29 de junio de 2017, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia; y (ii) determinar si dicha autoridad judicial al emitir la providencia censurada incurrió en los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente, vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora.

Para resolver los problemas jurídicos propuestos, la Sala se pronunciará en torno a (i) las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) la caracterización de los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente; (iii) el término de caducidad del medio de control de reparación directa y, finalmente, (vi) el caso concreto.

Procedencia excepcional de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

20. El artículo 86 de la Carta estableció la acción de tutela como la herramienta de defensa judicial preferente, informal y sumaria de los derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión las autoridades públicas o de los particulares, en los casos de ley. Su procedencia está determinada por la inexistencia de otro mecanismo idóneo y eficaz de protección o ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual, el recurso de amparo desplaza transitoriamente a las acciones ordinarias a fin de evitar que se produzca el daño irreparable.

21. Los jueces de la República son autoridades públicas y, si bien, sus actuaciones están amparadas en los principios de autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica y cosa juzgada; las providencias que emiten deben sujetarse a la Constitución, a la ley y

respetar las garantías superiores de los asociados.[4] Sobre la base de lo anterior, la Corte ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con el propósito de “efectuar un juicio de validez constitucional de una providencia judicial que incurre en graves falencias, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política”.[5]

En todo caso, ello no implica que la intervención del juez de tutela tenga la virtualidad de desplazar o suplantar al juez natural del caso, cuya competencia le fue asignada por la ley, pues de ninguna manera, este Tribunal desconoce que las decisiones de las autoridades judiciales: “(i) son el escenario habitual de reconocimiento y realización de derechos fundamentales; (ii) de ellas se predica el efecto de cosa juzgada el cual es garantía de la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado democrático y (iii) están amparadas por el principio de respeto a la autonomía e independencia de los jueces”[6].

En síntesis, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional y se circunscribe a vigilar si la decisión conlleva la vulneración de los derechos constitucionales, especialmente, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.[7]

22. Para efectos de verificar la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, la sentencia C-590 de 2005 sistematizó los presupuestos que deben observarse, diferenciando entre: (i) los requisitos generales, que, “habilitan el estudio constitucional y deben cumplirse en su totalidad”; y (ii) los especiales: que son aquellos que, “implican la procedibilidad del amparo y sólo se requiere la configuración de uno de ellos”.[8]

23. De acuerdo con la jurisprudencia decantada, los requisitos generales de procedencia, son[9]: (a) que la cuestión revista relevancia constitucional; (b) haber agotado los medios de defensa ordinarios y extraordinarios que tenía a su alcance la parte actora, salvo que la utilice para evitar un perjuicio irremediable; (c) que haya transcurrido un plazo razonable y proporcionado entre la vulneración o amenaza del derecho fundamental y el ejercicio de la acción; (d) en el evento que se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo en la providencia impugnada; (e) identificar los hechos vulneradores y los derechos violentados, y de haber sido posible, haberlo reclamado dentro del proceso judicial; y (f) que no controvierta acciones de tutela ni decisiones del Consejo de Estado que resuelvan

acciones de nulidad por inconstitucionalidad.

24. Además de satisfacer los presupuestos del párrafo anterior que habilitan el estudio de la solicitud de amparo constitucional, es preciso que la providencia censurada presente al menos uno de los defectos identificados por la jurisprudencia de la Corte en la sentencia C-590 de 2005, sistematizados así:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución”.

## Caracterización de los defectos endilgados a la sentencia censurada

### Defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

25. Este defecto halla su fundamento en el principio de igualdad, en los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Está asociado a la irregular aplicación o interpretación de una norma por parte del juez al momento de resolver el caso puesto a su consideración, porque si bien las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia para emitir sus pronunciamientos, lo cierto es que dicha prerrogativa no es absoluta porque, en todo caso, deben ajustarse al marco de la Constitución.[10]

27. En suma, se configura un defecto sustantivo cuando la interpretación legal o jurisprudencial efectuada por el juez se torna irrazonable, desproporcionada, arbitraria y caprichosa, generando una decisión contraria a la efectividad de los derechos constitucionales[13]. Por el contrario, la mera inconformidad con el análisis efectuado por la autoridad judicial no habilita la intervención del juez constitucional.[14]

### Desconocimiento del precedente. Reiteración de jurisprudencia

28. Este yerro se fundamenta, por un lado, en el principio de igualdad, en virtud del cual los asociados tienen derecho a recibir un trato igual ante la ley y por parte de las autoridades. Ello quiere decir que, en cumplimiento de dicho mandato, ante casos similares deben proferirse decisiones análogas, por lo que una decisión judicial que se aparte del precedente establecido, infringe dicha garantía constitucional.[15] Y por otro lado, en el deber que le asiste a las autoridades judiciales, específicamente los órganos de cierre de unificar su jurisprudencia “de tal manera que los pronunciamientos por ellas emitidos se conviertan en precedente judicial de obligatorio cumplimiento”, en virtud de los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución.[16]

29. Esta Corte ha definido como precedente judicial “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”[17]. El cual tiene dos categorías: “(i) el precedente horizontal: referido a las providencias judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario y su fuerza vinculante atiende a los principios de buena fe, seguridad

jurídica y confianza legítima; y (ii) el precedente vertical: atiende a las decisiones judiciales proferidas por el superior funcional jerárquico o por el órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción, su vinculatoriedad atiende al principio de igualdad y limita la autonomía de los jueces inferiores, a quienes les corresponde seguir la postura de las altas cortes o los tribunales”.[18]

30. La Corte ha señalado que es deber de los jueces aplicar en situaciones similares aquellas consideraciones jurídicas “ciertas y directamente relacionadas” que emplearon los superiores jerárquicos y de los órganos de cierre para resolverlos, a menos que expresen razones serias y suficientes para apartarse y, “en el supuesto de que se incumpla el deber precitado, la Corte ha reiterado recientemente que, cualquier decisión judicial que omita toda referencia al precedente vigente y que, por lo tanto, contiene una respuesta contraria a la que surgiría del precedente aplicable, es una decisión que, en principio, se muestra irrazonable e incurre en arbitrariedad, porque ‘carece de la debida justificación o comporta el desconocimiento de normas de mayor jerarquía, dentro de las cuales se encuentran los postulados constitucionales y las sentencias con efectos erga omnes de la Corte Constitucional, así como la doctrina probable adoptada por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado en su labor de unificación de la jurisprudencia constitucional’”.[19]

Asimismo, este Tribunal ha fijado los criterios que deben consultarse al momento de estudiar la causal de desconocimiento del precedente, así: “i) Determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisorias contenidas en los mismos. ii) Comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad. iii) Verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial bien sea por encontrar diferencias fácticas entre el precedente y el caso analizado, o por considerar que la decisión debería ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica en relación con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro hómine.”[20]

31. En conclusión, para que se configure el defecto por desconocimiento del precedente debe existir una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y

que la autoridad judicial se haya apartado sin justificación válida.

El término de caducidad del medio de control de reparación directa

32. El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -CPACA-, Ley 1437 de 2011, establece en el artículo 164, numeral 2, ordinal i) que el medio de reparación directa debe instaurarse en el término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente “al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”. Asimismo, la norma en mención prevé que tratándose del resarcimiento derivado del delito de desaparición forzada, se contará “a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”.

33. Acerca del término de caducidad, esta Corporación ha considerado que, el establecimiento de un límite temporal para el ejercicio de la acción de reparación directa, no pretende coartar el derecho de las víctimas de acceder a la justicia para obtener la reparación de los daños causados. Por el contrario, se trata de cargas procesales y obligaciones impuestas a los usuarios del sistema de justicia a fin de garantizar un funcionamiento eficiente y ordenado de las instituciones que la conforman así como en “la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico”. [21]

35. Por su parte, la sentencia T-075 de 2014, en un caso de falla del servicio médico en un menor de edad, determinó que el plazo de caducidad debía contabilizarse no desde que se tuvo conocimiento de las dolencias, sino a partir del momento en que se generaron secuelas irreversibles y se calificó la pérdida de capacidad laboral del 72.5%, por cuanto “los daños sufridos por [él] han sido de tracto sucesivo”. [23]

36. En la sentencia SU-659 de 2015, la Sala Plena conoció el caso de una familia que demandó la reparación de los daños causados por el acceso carnal violento y homicidio de una menor de edad al interior de un CAI de Policía, donde inicialmente fue inculpado el padre de la menor, luego declarado inocente y condenado al responsable. En esa

oportunidad, el Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción porque el término debió contabilizarse desde que murió la menor y no desde que fue absuelto el padre.

37. Sin embargo, la Corte encontró que dicho plazo legal no debía interpretarse de manera absoluta, ya que admite excepciones a efectos de garantizar los derechos fundamentales como el acceso a la justicia y el debido proceso de las víctimas, cuando no están en condiciones de conocer el daño o ignoren la participación de un agente estatal en su producción.

Ello aunado a la aplicación in dubio pro damnato o favor victimae, en virtud del cual, la duda acerca del conteo del término de caducidad debe resolverse a favor de la víctima, al no estar obligada a soportar el daño antijurídico causado[24]. La Corte retomó las subreglas jurisprudenciales que sobre la materia ha establecido el Consejo de Estado, así:

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

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

c) la oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior;

d) la fecha en el cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo; y

e) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales”.[25]

En síntesis, la Corte en la sentencia SU-659 de 2015 previó una excepción a la regla legal que establece el término de caducidad de la acción de reparación directa, cuando se trata

de garantizar a las víctimas el derecho a obtener la reparación integral del daño antijurídico sufrido, cuando “las circunstancias ponen en evidencia la imposibilidad real del ciudadano de ejercer la acción”. [26]

38. En la sentencia T-528 de 2016, se determinó que el término de caducidad se flexibiliza en los casos de responsabilidad por falla en la prestación del servicio médico, en un paciente cuya condición médica “no ha sido visible, razón por la cual el afectado no conoce los daños que acarreó el hecho o; en eventos en los cuales un tratamiento médico se prolonga en el tiempo, lo cual genera en el paciente una expectativa de recuperación o; cuando el hecho o la omisión administrativa se extiende en el tiempo y con ello el daño es perceptible solo en un período posterior o; cuando no se tiene claridad entre de los hechos que ocasionaron el daño”.

39. En suma, la Corte ha señalado que el término de caducidad no puede aplicarse de manera absoluta, sino atendiendo a las particularidades del caso, ya que existe la posibilidad de que el afectado conozca o identifique el perjuicio en un momento posterior a aquel en que ocurrió, motivo por el cual, le corresponde al juez efectuar una interpretación que garantice los derechos fundamentales de las víctimas del daño antijurídico.

La contabilización de la caducidad en los pronunciamientos del Consejo de Estado

41. Tratándose de la reclamación de perjuicios por daños causados, por ejemplo, a uniformados de las fuerzas armadas, el Consejo de Estado ha sostenido que el término de caducidad para reclamar el daño antijurídico causado se contabiliza desde el momento en que se produjo la lesión y no a partir de la calificación médico laboral (que establece las secuelas definitivas como las lesiones definitivas o la magnitud del perjuicio). Veamos:

- La Sección Tercera del Consejo de Estado en auto del 14 de abril de 2010, exp. 19154, señaló que el afectado conoció de la lesión en el mismo momento en que se produjo, por lo tanto “la expedición del acta de la Junta Médica y la cesación de la prestación del servicio médico, no altera en modo alguno el cómputo de caducidad, por cuanto de los supuestos fácticos planteados en la demanda, se tiene certeza que el conocimiento del daño se produjo de manera simultánea con la producción del mismo (...) máxime si se tiene en cuenta que la demanda se dirige a que sean indemnizadas las lesiones producto del accidente, no las que devienen de un yerro médico”.

- En la sentencia del 7 de julio de 2011, exp. 22462, en la que el Consejo de Estado contabilizó el término de la caducidad a partir de la expedición del acta de la junta médica laboral y no desde el hecho dañoso. Sin embargo, dicha postura fue rectificada en decisiones posteriores, como puede verse en la reseña jurisprudencial expuesta en este proveído.[29] Al respecto, concretamente, se señaló:

“En el asunto puesto a consideración de la Sala, y luego de efectuar una lectura sistemática de los supuestos fácticos relatados en la demanda, se infiere que el daño por cuya indemnización reclama el actor, si bien pudo tener como antecedentes los diferentes episodios que se presentaron entre los días 20 de octubre de 1996 y el 4 de abril de 1997, lo cierto es que fue a partir de la valoración y clasificación de las lesiones evaluadas por la Junta Médica Laboral contenida en el acta número 2827 registrada en la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional de fecha 14 de julio de 1997 y notificada al interesado el mismo día, fecha en la cual el actor tuvo conocimiento del daño o por lo menos pudo tener certeza sobre su existencia, daño que a la postre conllevó a la desvinculación del servicio dadas las deterioradas condiciones de salud, las cuales no presentaba cuando ingresó a prestar servicio militar obligatorio.

Contrario a lo expuesto por el Tribunal, el cómputo de la caducidad ha de contarse partir del 14 de julio de 1997, y no a partir de los días 20 de octubre de 1996 o 4 de abril de 1997, pues como se señaló en precedencia, estas fechas sólo refieren los antecedentes de la lesión, pero el conocimiento del daño sólo pudo presentarse a partir de la fecha en la cual se notificó el Acta de la Junta Médica Laboral”.

- En la sentencia de 23 de mayo de 2012, exp. 23703, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo conoció el caso de un expolicia que demandó a la nación, por el daño causado en un accidente en la estación de Policía. En esa oportunidad, se determinó que el término de caducidad inició desde el momento en que se produjeron las lesiones, y no cuando fue evaluado por la junta médico laboral, al encontrar que el conocimiento del daño coincidió con el momento en que se produjo.

- En igual sentido, en la sentencia del 1.º de julio de 2015, exp. 31507, en el caso de un miembro de la Policía Nacional que demandó a la institución a efecto de obtener la indemnización por los daños causados en un accidente de tránsito durante la prestación del

servicio, el Consejo de Estado encontró que el término empezó a correr en la fecha en que ocurrió el presunto daño antijurídico.[30]

- En el auto de 4 de noviembre de 2015, exp. 55362, en el caso de un miembro de la Sijín que, hallándose en servicio, sufrió lesiones producto de un accidente de tránsito, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa concluyó que el término de caducidad de la acción de reparación directa empezó a correr al día siguiente de los hechos, porque en ese momento conoció del perjuicio toda vez que las lesiones sufridas fueron evidentes, y no a partir del dictamen de pérdida de la capacidad laboral.

- Igualmente, en la sentencia de 5 de diciembre de 2016, exp. 41616, la Sección Tercera conoció del caso de un soldado que resultó lesionado con la explosión de una mina antipersonal y acerca del cómputo de la caducidad, señaló que, “[l]a Sala difiere de la apreciación de la parte actora sobre la concreción del daño en el momento en que conoció el porcentaje de pérdida de capacidad laboral pues, si bien en específicos casos la jurisprudencia del Consejo de Estado ha flexibilizado el cómputo del término de caducidad, debido a que por las particularidades del caso la parte no pudo tener conocimiento efectivo del daño de manera simultánea con la ocurrencia del hecho que lo causó, en el presente caso no puede predicarse el desconocimiento del daño al momento de su causación, pues se trató de un accidente que causó lesiones evidentes en el instante mismo de su ocurrencia”.

En ese orden, el Consejo de Estado afirmó que “la calificación del porcentaje de disminución de capacidad laboral constituye la valoración de la magnitud del daño y sus secuelas, pero no la concreción del mismo, por lo que este hecho no tiene la vocación de modificar la fecha a partir de la cual debe iniciar el cómputo del término de caducidad, pues el daño, consistente en las lesiones sufridas por el soldado se concretó en el momento mismo de la explosión de la mina antipersonal, situación de la cual el demandante tuvo conocimiento desde el momento de su ocurrencia”.

- En la sentencia de 24 de mayo de 2017, exp. 41203, el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa resolvió un caso similar al anterior. Es decir, un soldado que resultó herido con la explosión de una mina antipersona e inició la acción de reparación directa después de que se le efectuó el dictamen de pérdida de la capacidad laboral -cuando ya

habían transcurrido más de 2 años desde el hecho dañoso-, aduciendo que fue en ese momento en el que se enteró de la magnitud del daño. El Consejo de Estado concluyó que hizo ejercicio del medio de control resarcitorio cuando había expirado el término legal para hacerlo, toda vez que el perjuicio acaeció el día que el reclamante sufrió las lesiones, momento en el que tuvo conocimiento pleno del daño.

42. En síntesis, la reseña jurisprudencial indica que no existe una postura unificada por parte del Consejo de Estado en la materia, sin embargo, por regla general, el término de caducidad de la acción de reparación directa en casos en los que se reclame el resarcimiento de perjuicios causados por lesiones sufridas (por uniformados en servicio), se ha contabilizado a partir del accidente, por ser evidente el momento en que se tiene conocimiento de la afectación, independientemente de que, después de ello, se determinen sus secuelas las secuelas por la junta de calificación de invalidez.

#### Caso concreto

#### Cumplimiento de las causales generales de procedencia

43. El presente asunto guarda relevancia constitucional por cuanto se invoca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora, que reclama ante los jueces administrativos la indemnización de los perjuicios causados en el accidente de tránsito ocurrido el 19 de diciembre de 2010. Asimismo, cumple el presupuesto de la inmediatez porque la providencia impugnada fue proferida el 29 de junio de 2017, y la acción de tutela fue instaurada el 9 de agosto del mismo año, es decir, cuando habían transcurrido dos (2) meses desde la decisión desfavorable, lapso que resulta proporcionado y razonable.

Se cumple con el presupuesto de la subsidiariedad dado que la parte actora agotó todos los medios de defensa judiciales que tenía a su alcance, ya que el auto que declaró probada la excepción de caducidad de la acción fue apelado y no existe ningún otro recurso del que puedan hacer uso los accionantes.

Finalmente, se observa que los actores identificaron los hechos y la vulneración de manera clara y no dirigen la solicitud de amparo contra sentencias de tutela ni de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado, pues la presente demanda se

instauró contra una decisión adoptada en el marco del medio de control de reparación directa y, en esa medida, este presupuesto se cumple.

#### Análisis de las causales específicas de procedibilidad

44. En el asunto sub examine, el actor se desempeñaba como miembro de la Policía Nacional y el 19 de diciembre de 2010 mientras se movilizaba en una patrulla de la institución, en la vía que comunica de Caucasia a Zaragoza (Antioquia), sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó algunas lesiones.

Dichos traumatismos fueron posteriormente calificados por el Grupo Médico Laboral Regional 1 de la Junta Médico Laboral de la Policía Nacional, que en el dictamen del 14 de febrero de 2014, determinaron como lesiones, afectaciones o secuelas: (i) cicatriz traumática en cuero cabelludo secundaria a trauma craneocefálico con leves secuelas en memoria, (ii) fractura rama iliopubica derecha no reciente consolidada sinuvtis cadera izquierda no reciente sin secuelas funcionales; (iii) bursitis hombro derecho no reciente sin secuelas funcionales; y (iv) trauma craneocefálico con leves secuelas en memoria. Por lo anterior, se le asignó una pérdida de capacidad laboral equivalente al 32.13%.

45. El 25 de febrero de 2015, la parte actora, actuando a través de apoderado instauró la acción de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a fin de obtener el resarcimiento de los daños causados en el accidente de tránsito mencionado en el punto anterior. No obstante, en la contestación de la tutela, la demandada propuso la excepción de caducidad de la acción, bajo el argumento que el daño acaeció en la fecha del accidente, por tanto, el conteo del término empezó al día siguiente de este.

46. En la audiencia inicial del 24 de agosto de 2016, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín declaró probada la excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, dio por terminado el proceso. Dicha providencia fue apelada y confirmada por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 29 de junio de 2017, con los siguientes fundamentos:

“[T]eniendo en cuenta los argumentos expuestos por el apoderado de la parte demandante, cabe hacer la siguiente precisión, el hecho que dio origen al daño fue el

accidente de tránsito y conforme a la norma citada, es a partir del día siguiente que comienza a correr el término de caducidad, esto es, el 19 de diciembre de 2010, fecha que coincide con el conocimiento del hecho.

(...)

En consonancia con lo anterior, la Sala advierte que el término de caducidad de 2 años previsto en la norma citada en el párrafo anterior para el medio de control de reparación directa, comenzó a computarse a partir de la fecha en que se ocasionaron los daños, esto es, del 19 de diciembre de 2010, fecha en la que además del accidente de tránsito, el señor Torres Chuquen sufrió las lesiones. Cosa distinta es la evaluación medico laboral de pérdida de capacidad laboral, que entre otras cosas evaluó conforme a unas lesiones ocasionada por accidente de tránsito en cumplimiento de sus funciones”.

En efecto, el Tribunal accionado estimó que si la ocurrencia del daño -consolidación y conocimiento del perjuicio- tuvo lugar el 19 de diciembre de 2010, la caducidad de la acción operó el 20 de diciembre de 2012, sin que los interesados iniciaran la actuación judicial, pues solo hasta el 15 de diciembre de 2014, presentaron la solicitud de conciliación prejudicial, que se llevó a cabo el 25 de febrero de 2015 y la demanda se radicó el 6 de marzo de ese año, cuando ya era extemporánea.

47. De acuerdo con el escrito de tutela, la providencia censurada desconoció el precedente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado porque la caducidad no debió contabilizarse desde el accidente -el 19 de diciembre de 2010-, sino a partir de la expedición del dictamen de pérdida de la capacidad laboral -del 14 de febrero de 2014- cuando se le asignó la pérdida de capacidad laboral del 32.13%, porque fue en ese momento que tuvieron certeza del daño, dadas las particulares circunstancias de su caso. Como consecuencia de lo anterior, la parte actora estima que la autoridad judicial también incurrió en un defecto sustantivo, al no interpretar la norma conforme a la vigencia de los derechos fundamentales.

48. En el escrito de tutela, la parte accionante reclama la protección de sus derechos sustentado en que se inaplicó el precedente establecido en las sentencias SU-659 de 2015, T-075 de 2014 y T-156 de 2009 de la Corte Constitucional y del 19 de octubre de 2011, rad. 1999-01735-01 y 7 de junio de 2011, rad. 1999-01311-01 de la Sección Tercera del Consejo

de Estado y, por consiguiente, incurrió en un defecto sustantivo al no interpretar las normas con un enfoque constitucional fundado en la protección de los derechos fundamentales. Al respecto, se precisa:

(i) En la sentencia SU-659 de 2015, la Corte de manera excepcional flexibilizó el término legal de la caducidad al estimar que existían dudas y oscuridad acerca del hecho dañoso -el abuso sexual y muerte de la niña a manos de un agente del Estado-, y aplicar el principio *in dubio pro damnato o favor victimae*, considerando las particulares circunstancias familiares que atravesaban los demandantes -ya que inicialmente fue inculpado el padre de la menor víctima-.

Para resolver el caso bajo estudio, la Sala Octava verificará si se configura alguna de las subreglas establecidas en la sentencia SU-659 de 2015, a efecto de establecer si el Tribunal Administrativo de Antioquia vulneró los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, con la decisión censurada:

e) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales”.[31]

(a) ante la duda sobre el inicio del término de caducidad, la corporación judicial está obligado a interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima: se observa que el asunto puesto a consideración podría encajar en este presupuesto, toda vez que existe duda acerca del inicio de la contabilización del término de la caducidad, pues es posible que la parte accionante no tuviera claridad acerca de la consolidación del daño, del cual se tuvo certeza únicamente en el momento de la calificación de pérdida de la capacidad laboral, por lo que le correspondía a la autoridad judicial aplicar dicho principio y resolver la duda a favor de las víctimas, esto es, negando la excepción de caducidad de la demanda.

(b) el momento en que las víctimas adquieren información relevante sobre la posible participación de agentes del Estado en la causación de los hechos dañosos: no aplicaría en el presente caso, ya que, desde el día de ocurrencia del accidente de tránsito, el afectado conocía de la participación de uniformados de la Policía Nacional, ya que se transportaba en

una patrulla de la institución.

(c) la oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior: este presupuesto encaja en el asunto en estudio, en razón a que por la forma en que ocurrieron los hechos, esto es, un accidente de tránsito donde el afectado sufrió una herida en la cabeza, una lesión en el hombro y una fractura de cadera, en principio, podría pensarse que conocía de la existencia del daño.

No obstante, lo cierto es que tuvo certeza del daño cuando el dictamen de pérdida de capacidad laboral lo calificó con una disminución del 32.13% a consecuencia de las lesiones que sufrió, las cuales, lejos de estar superadas o ser algo menor, permanecen en el tiempo, muestra de ello es la secuela de pérdida de la memoria a consecuencia del trauma craneoencefálico.

Así las cosas, es en ese momento -el 14 de febrero de 2014- en que la parte actora tuvo consciencia de la certeza del daño, pese a que este ocurrió en un momento anterior con el accidente de tránsito -el 19 de diciembre de 2010-, por lo que mal podían las autoridades judiciales que en sede ordinaria conocieron de la acción de reparación directa, exigirle haberla iniciado dentro de los dos (2) años siguientes al hecho, pues es evidente que en esa época no conocía de la gravedad del perjuicio ocasionado presuntamente por un agente estatal.[32]

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

Para la Corte, en el caso sub examine, el estudio de los elementos probatorios aportados al plenario, permitía identificar que la manifestación del perjuicio en este caso, tuvo dos momentos: el primero, asociado a la ocurrencia del hecho dañoso y, el segundo, con el dictamen que le otorgó certeza. Siendo este último el definitivo para iniciar la acción reparatoria, al ser el habilitante para acudir ante la jurisdicción.

(d) la fecha en el cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo: como ya se ha mencionado, en el presente caso se destacan dos fases, la primera que está referida al hecho dañoso y, la segunda, a la calificación de pérdida de la capacidad laboral de la víctima directa.

Bajo esos presupuestos, la Corte encuentra que, de las pruebas obrantes en el expediente, se extrae sin dubitación alguna que el daño tuvo origen en el accidente de tránsito ocurrido el 19 de diciembre de 2010. No obstante, dicha afectación tomó forma, únicamente, cuando la junta médico-laboral le asignó una pérdida de capacidad laboral del 32.13% al señor Torres Chuquen.

En ese orden de ideas, para la parte actora tuvo certeza de la configuración del daño en el momento en que fue dictaminado, esto es, el 14 de febrero de 2014, porque con base en ello identificaron verdaderamente la consolidación del perjuicio y dimensionaron la gravedad de las lesiones sufridas.

Por lo anterior, la Sala Octava de Revisión estima que le correspondía a los jueces ordinarios valorar esta circunstancia y tenerla en cuenta a efectos de contabilizar los términos de caducidad.

e) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales: este supuesto no aplica al presente caso, ya que el daño que se reclama se deriva de un accidente de tránsito.

49. Considera esta Corporación que le correspondía al Tribunal Administrativo de Antioquia aplicar el principio in dubio pro damnato y las subreglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional, resolviendo a favor de los accionantes las dudas acerca del momento a partir del cual debía iniciarse la contabilización del término de la caducidad y, en consecuencia, flexibilizar su criterio, toda vez que en el caso sub examine la parte actora tuvo certeza del perjuicio en el momento en que fueron notificados del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

50. Algo similar se predica del defecto endilgado por inaplicar la sentencia T-075 de 2014, por cuanto en ella se estableció la excepción a la regla legal, en razón a que por las circunstancias particulares del caso solamente era posible iniciar el conteo del plazo en el momento en que los interesados tuvieran conocimiento de todos los elementos que les permitieran inferir que se había producido un daño antijurídico que no estaban en la obligación de resistir, circunstancias que se encuentran probadas en el presente caso tal y como se evidenció en el análisis de las subreglas de la sentencia SU-659 de 2015.

51. La jurisprudencia de la Corte ha admitido la flexibilización de la regla legal, en circunstancias puntuales, cuando se tiene certeza del daño en un momento posterior a aquel en que ocurrió, evento en el que encaja el asunto sub examine, toda vez que la parte actora conocía de las lesiones sufridas por Arley Orlando Torres Chuquen, sin embargo, fue hasta la notificación del dictamen de pérdida de la capacidad laboral cuando dimensionaron su trascendencia, razón por la cual, el término de caducidad debe contabilizarse desde entonces.

En conclusión, el Consejo de Estado desconoció el precedente judicial de la Corte, al no aplicar la subregla de decisión establecida en la sentencia SU-659 de 2015, en virtud del cual se admite flexibilizar el término de caducidad cuando se tiene certeza del daño en un momento posterior a aquél en que ocurrió.

(ii) Ahora bien, acerca del desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, la Sala observa que según la reseña efectuada líneas atrás, existen algunas decisiones en el sentido de que tratándose de lesiones evidentes, se ha establecido una especie de presunción, al entender que por la naturaleza de la afectación, la víctima conoció del daño en el mismo momento en que ocurrió.

No obstante lo anterior, la sentencia de 7 de junio de 2011 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se apartó de la postura reiterada, al reconocer que aun cuando se trata de lesiones evidentes, la certeza del daño se concreta en el momento en que se otorga una calificación por pérdida de la capacidad laboral.

52. De lo anterior, la Corte extrae que si bien dicha decisión se trató de una sentencia no reiterada, si evidencia que la postura del Consejo de Estado sobre la materia no ha sido pacífica ni unificada, al admitir que existen casos en que la lectura sistemática de los

hechos y las pruebas, dan lugar a que la víctima tenga certeza del daño en un momento posterior a la fecha en que se causó, contando a partir de este el término de caducidad.

De la reseña de sentencias efectuada, la Corte encuentra que el análisis realizado en el fallo del 7 de junio de 2011 de la Sección Tercera del Consejo, es el que más se ajusta a una interpretación constitucional, toda vez que es aquella que se aproxima más a la realidad y, por demás, permite la realización de las aspiraciones de justicia de los asociados.

53. La anterior afirmación se sustenta en que de acuerdo con la doctrina[33], el daño “es un fenómeno material de carácter negativo que sufre una persona -la víctima- y que luego, bajo el escrutinio fáctico y, principalmente, normativo representa el derecho a reclamar su reparación, máxime dentro de una sociedad en la que el riesgo constante de sufrir un deterioro, cada vez se torna menos controlable.”[34] Bajo esa premisa, el derecho contemporáneo identifica en el daño dos esferas (i) “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”[35]; y (ii) que recaiga sobre un bien jurídicamente protegido.[36]

Asimismo, para que el daño pueda calificarse como tal, esencialmente, debe ser personal y cierto. Es decir, que la persona que reclama la reparación sea quien lo haya padecido y, que exista certeza de que ocurrió, esto es, que no sea hipotético sino que haya certidumbre sobre su ocurrencia.[37]

En el contexto de la responsabilidad extracontractual de la nación, las anteriores características son importantes no solo para determinar si hay lugar a efectuar una imputación a un agente del Estado y, en consecuencia, a ordenar el pago de una reparación. Sino porque con base en ellas surge la habilitación para que los particulares acudan ante la jurisdicción contenciosa administrativa a plantear la controversia, ya que a partir de ellas se satisfacen los presupuestos de legitimación la causa y el ejercicio oportuno de la acción.

Como se anotó en la parte dogmática de este proveído, conforme al ordinal i) del numeral 2.º de la Ley 1437 de 2011, el término para iniciar la acción reparatoria es de dos años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o desde cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en un

momento posterior, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

54. En el caso sub examine el uniformado Torres Chuquen sufrió unas lesiones evidentes el 19 de diciembre de 2010, fecha en que ocurrió el accidente de tránsito; empero, tuvo certeza de la configuración del daño como manifestación de un menoscabo en su salud con posterioridad, en el momento en que la junta de calificación de invalidez de la Policía Nacional dictaminó su pérdida de capacidad laboral.

En ese contexto, es preciso señalar que la calificación de la capacidad laboral de uniformados está regulada por el Decreto 1796 de 2000, “[p]or el cual se regula la evaluación de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993”. En cuyo artículo 15 establece que la junta médico-laboral militar o de policía, tiene como funciones:

1. Valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones diagnosticadas.
2. Clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio, pudiendo recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite.
3. Determinar la disminución de la capacidad psicofísica.
4. Calificar la enfermedad según sea profesional o común.
5. Registrar la imputabilidad al servicio de acuerdo con el Informe Administrativo por Lesiones.
6. Fijar los correspondientes índices de lesión si hubiere lugar a ello.
7. Las demás que le sean asignadas por Ley o reglamento.

A efecto de cumplir las tareas encomendadas, la junta médico-laboral se basa en: (i) la ficha médica de aptitud psicofísica, (ii) el concepto médico emitido por el especialista respectivo que especifique el diagnóstico, evolución, tratamiento realizado y secuelas de las lesiones o afecciones que presente el interesado, (iii) el expediente médico - laboral que reposa en la respectiva Dirección de Sanidad, (iv) los exámenes paraclínicos adicionales que considere necesario realizar y (v) el Informe Administrativo por Lesiones Personales (artículo 16 del Decreto 1796 de 2000).

55. De acuerdo con lo anterior, la calificación de pérdida de capacidad laboral, más que un trámite administrativo que permite cuantificar las lesiones para efectos de una reubicación o un retiro definitivo del servicio, es la oportunidad para que profesionales de distintas disciplinas estudien la situación particular de una persona y determinen el estado de salud en que se encuentra.

En consecuencia, mal podría el juez de lo contencioso administrativo suponer que el dictamen de pérdida de capacidad laboral no resulta relevante en el contexto de una acción de reparación directa donde la razón de la controversia encuentra su origen en unas lesiones valoradas con posterioridad, donde si bien la afectación era evidente, lo cierto es que fue esa evaluación la que permitió tener certeza de la configuración del perjuicio sufrido y su gravedad.

Así las cosas, le corresponde a las autoridades judiciales valorar todos los elementos que reposan en el expediente a efecto de determinar el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de la caducidad de la acción de reparación directa, porque es posible que la víctima haya sufrido una lesión evidente, pero que con posterioridad, por la actuación de un tercero especializado, se tenga certeza de la configuración y de la magnitud o gravedad del daño, otorgándole a los afectados el convencimiento necesario para solicitar una reclamación.

56. En esa medida, exigir que los afectados identificaran el daño en el mismo momento en que ocurrió, a partir de la presunción de que el daño es cierto porque la lesión es evidente, supone una carga procesal muy alta para las víctimas, quienes no necesariamente están en condiciones de cumplirla, ya que dicha suposición implica que razonen no solo como profesionales del derecho sino de la medicina, más tratándose de daños síquicos como

pérdida de la memoria, que si bien fue leve, lo cierto es que junto con las otras lesiones, dio lugar a una pérdida de la capacidad laboral del 32.13%. Asimismo, significaría que los particulares deben ejercer una autoridad que no tienen, al calificarse a sí mismos las lesiones sufridas y cuantificar su magnitud.

Dicha exigencia basada en una presunción corresponde a una interpretación de la norma que no se ajusta a la Constitución, concretamente, a los principios pro homine y buena fe, y a los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a obtener una reparación integral.

57. En el presente caso, la parte actora acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a reclamar un presunto daño antijurídico causado por agentes del Estado por los hechos ocurridos el 19 de diciembre de 2010, a propósito de un accidente de tránsito donde resultó lesionado. Empero, la certeza sobre la configuración o manifestación del daño, y de la gravedad y magnitud de este, únicamente surgió en el momento en el que se le notificó el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, siendo a partir de entonces cuando tuvieron conocimiento pleno sobre la posibilidad de reclamar su resarcimiento. En otras palabras, a partir de ese momento inició la contabilización del término para acudir al medio de control.

Así las cosas, una lectura constitucional de la normativa aplicable y bajo el rasero de la jurisprudencia de unificación, la Corte encuentra que la aplicación de dicha presunción en el caso bajo estudio, coartó la posibilidad de que la parte actora le presentara a un juez su caso y, que este, con base en las pruebas obrantes en el proceso, determinara si hay lugar a que le indemnizaran el perjuicio sufrido.

58. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Octava de Revisión concluye que la postura reiterada del Consejo de Estado acerca de la contabilización de los términos de caducidad cuando se trata de lesiones evidentes, no se ajusta a una lectura constitucional de la norma ni responde a los principios de equidad, pro homine y reparación integral, al ser exegética y restrictiva, y no admitir que existan casos en los que el conjunto de sucesos (el hecho dañoso y su calificación posterior) son los que llevan a que exista certeza de que el daño existió.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto sustantivo

por no interpretar las normas con un enfoque constitucional fundado en la protección de los derechos fundamentales y desconoció el precedente judicial de esta Corporación.

59. En esas condiciones, la Sala Octava de Revisión revocará la sentencia de 18 de diciembre de 2017 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que confirmó el fallo de 25 de octubre del mismo año de la Sección Quinta de esa Corporación, mediante la cual se negó la acción de tutela formulada por Arley Orlando Torres Chuquen, Gladys Inés Chuquen Dicelis, Hilde Orlando Torres Rivera y Yadi Catherine Torres Chuquen, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín.. En su lugar, protegerá el derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora.

60. Como consecuencia, se dejará sin efecto la providencia del 29 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que confirmó la decisión del 24 de agosto de 2016, del Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa instaurada contra la Nación -Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional.

61. Finalmente, se ordenará al Tribunal Administrativo de Antioquia que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, se pronuncie sobre el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la decisión de primera instancia del 24 de agosto de 2016 del Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en este proveído.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia de 18 de diciembre de 2017 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que confirmó el fallo de 25 de octubre del mismo año de la Sección Cuarta de esa Corporación, mediante la cual se negó la acción de tutela formulada por

Arley Orlando Torres Chuquen, Gladys Inés Chuquen Dicelis, Hilde Orlando Torres Rivera y Yadi Catherine Torres Chuquen, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín. En su lugar, PROTEGER los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la parte actora.

Segundo. DEJAR SIN EFECTO la providencia del 29 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que confirmó la decisión del 24 de agosto de 2016, del Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa. En su lugar, ORDENAR al Tribunal Administrativo de Antioquia que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, se pronuncie nuevamente sobre el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la decisión de primera instancia del 24 de agosto de 2016 del Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en este proveído.

Tercero. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con Salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

A SENTENCIA T-334/18

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE REPARACION DIRECTA-Se debió declarar la improcedencia

Referencia: Sentencia T-6.606.527

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión en el proceso de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, amparado en las siguientes consideraciones:

1. La tesis de la Sala se sustentó en tres ejes argumentativos, a saber: (i) las autoridades accionadas desconocieron el precedente contenido en los fallos SU-659 de 2015 y T-075 de 2014; (ii) la “postura reiterada del Consejo de Estado acerca de la contabilización de los términos de caducidad cuando se trata de lesiones evidentes, no se ajusta a una lectura constitucional de la norma ni responde a los principios de equidad, pro homine y reparación integral, al ser exegética y restrictiva” (f.j. 58); y (iii) la tesis que el Consejo de Estado expuso en la sentencia del 7 de junio de 2011(Pág. 19) “es la que más se ajusta a una interpretación constitucional, toda vez que ella se aproxima más a la realidad y, por demás, permite la realización de las aspiraciones de justicia de los asociados” (f.j. 52). La Sala, con fundamento en tales consideraciones, concluyó que los jueces accionados incurrieron en desconocimiento del precedente judicial y en defecto material o sustantivo y, en consecuencia, revoca los fallos revisados y ampara los derechos fundamentales invocados.

2. Los elementos de juicio obrantes en el expediente de tutela, que no pudieron ser

contrastados con el expediente del proceso ordinario porque el mismo no fue allegado al plenario de tutela, no son suficientes para concluir que las autoridades demandadas se apartaron del precedente contenido en la sentencia SU-659 de 2015, más allá de la discusión que a ello subyace sobre la autonomía judicial y la potestad que ostentan los jueces para apartarse del precedente judicial. Esto porque, a mi juicio, no se presentó ninguno de los eventos señalados en esa providencia, en el entendido que, por una parte, no existía duda sobre el inicio del término de caducidad y, por la otra, no estábamos en un evento de “daños sucesivos”.

En lo que respecta a los dos eventos antes señalados, que la Sala entendió configurados en el proyecto objeto de estos comentarios, considero importante precisar que una cosa era que existiera controversia entre las partes del proceso sobre el cómputo del término de caducidad y otra, diferente, que existieran dudas sobre el inicio del término de caducidad, aspecto trascendental en el presente caso porque lo que, en mi criterio, se presentó fue lo primero y no lo segundo. Igualmente, es importante aclarar que la “magnitud y gravedad del daño” no son elementos de cuya existencia dependiera el inicio del cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa, ya que lo que resultaba relevante para tales fines era el momento en el que el actor tuvo certeza sobre el daño y no sobre sus consecuencias materiales, salvo, claro está, cuando se trata de daños que en la sentencia que se dice desconocida denomina “de tracto sucesivo”. Repárese en que el juez ordinario está facultado para dictar condenas en abstracto y es a la parte demandante a la que le correspondería iniciar el incidente de tasación de perjuicios, incluso, con posterioridad a la decisión condenatoria que le favorece.

Es este último aspecto también disiento que en el fallo se afirme que la parte accionante sólo tuvo certeza sobre el daño “únicamente en el momento de la calificación de pérdida de la capacidad laboral”, ya que las patologías objeto del dictamen médico laboral prima facie permiten concluir que la certeza sobre el daño se generó en el mismo momento del accidente de tránsito, afirmación que encuentra fundamento en que las lesiones auscultadas se ocasionaron por fractura, bursitis y trauma craneoencefálico, eventos que, primero, se produjeron en el accidente de tránsito, segundo, no se agravaron con el paso del tiempo, según los elementos probatorios obrantes en el plenario, y, tercero, no se encontraban en tratamiento generándole al actor una expectativa de recuperación.

3. No creemos que exista una postura reiterada del Consejo de Estado “acerca de la contabilización de los términos de caducidad cuando se trata de lesiones evidentes” (f.j.58), pues dicha Sección no ha proferido una sentencia de unificación al respecto. No podía, entonces, asumir la Sala que el criterio de la mayoría de los nueve magistrados de la Sección constituía la postura de la Sección, pues una cosa es la tesis mayoritaria y otra, distinta, la de unificación.

4. Tampoco creemos que la Corte hubiera tenido la necesidad de entrar a calificar las tesis “vigentes” en una materia concreta con vocación de generalidad y, en cierta medida, de unificación, ya que ello le corresponde hacerlo al propio Consejo de Estado en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. A lo sumo hubiere podido, para los efectos de un caso concreto y con efectos inter partes, optar por aplicar alguna de las posturas vigentes en cuanto a un punto de derecho, claro está, siempre que lo sustente en debida forma. Sin embargo, los argumentos del proyecto que podrían dar lugar a ello, expuestos para sustentar que la tesis por la que se opta es “la que más se ajusta a una interpretación constitucional”, a mi juicio, no sirven para tales fines; los unos porque se refieren a la naturaleza jurídica de la “calificación de la capacidad laboral del uniformado” y los otros porque son de origen doctrinario.

5. Por lo anterior, a mi juicio, lo procedente hubiera sido confirmar el fallo de segunda instancia que, a su vez, confirmó el de primera que denegaba las pretensiones de la acción de tutela.

Con el debido respeto,

Carlos Bernal Pulido

Magistrado

[1] Sustentó la defensa en las sentencias del 3 de marzo de 2014, exp. 49787 y de 28 de septiembre de 2011, exp. 40827 del Consejo de Estado. Asimismo, las sentencias T-051 de 2016, C-980 de 2010, C-351 de 1994 de la Corte Constitucional.

[2] Conformada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

[3] Por insistencia presentada por el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

[4] Sentencia SU-035 de 2018, SU-396 de 2017.

[5] Sentencia SU-396 de 2017, citando la T-555 de 2009.

[6] Sentencia SU-035 de 2018, T-031 de 2016, T-497 de 2013, T-320 de 2012, T-891 y T-363 de 2011.

[7] Sentencia SU-035 de 2018 y T-145 de 2017.

[8] Sentencia SU-035 de 2018 y SU-573 de 2017.

[9] Sentencias SU-035 de 2018, SU-573, SU-414 SU-396 y SU-354 de 2017; T-574, T429 y T-324 de 2016; SU-695, SU-567, T-534 y T-718 de 2015, T-474 de 2014 y T-429 de 2011, entre muchas otras, reiterando la C-590 de 2005.

[10] Cfr. Sentencias SU-035 de 2018 y T-543 de 2017.

[11] Ib.

[12] Sentencias SU-035 de 2018, SU-050 de 2017, SU-416 de 2015, SU-400 y SU-399 de 2012.

[13] Sentencias SU-035 de 2018, T-453 y SU-050 de 2017, SU-427 de 2016, SU-432 y SU-241 de 2015.

[14] Sentencias SU-035 de 2018 y T-118A de 2013.

[15] Sentencia SU-556 de 2014.

[16] Sentencia SU-354 de 2017.

[17] Sentencia SU-053 de 2015.

[18] Sentencia SU-035 de 2018 y SU-354 de 2017.

[19] Sentencia T-731 de 2006, reiterado en la sentencia T-146 de 2014.

[20] Sentencias T-153 de 2015 y T-146 de 2014.

[21] Sentencias C-832 de 2001, C-656 de 2000, C-115 de 1998 y C-418 de 1994.

[22] En esa oportunidad la Corte estudió una tutela contra providencia judicial que inadmitió el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, bajo el argumento que la acción de reparación directa formulada por la actora contra el Instituto del Seguro Social - ISS- había caducado por haberse interpuesto 2 años después de la ocurrencia del daño, toda vez que el daño fue en 1993 y el medio de control instaurado el 17 de septiembre de 1997. En esa oportunidad, esta Corporación advirtió: “[d]e esta forma, es forzoso concluir que a pesar de que el Tribunal no realizó una interpretación arbitraria de la norma de caducidad que era aplicable al caso de la señora Hilda Contreras Rodríguez, ésta si resultó violatoria de derechos fundamentales, pues derivó en la vulneración del debido proceso y en la denegación de acceso a la justicia de la accionante. Lo anterior, implica que se configuró el defecto sustantivo por interpretación violatoria de derechos fundamentales.”

[23] Sentencia T-075 de 2014.

[24] Cfr. Auto del 12 de diciembre de 2012, exp. 44031, Sección Tercera del Consejo de Estado.

[25] Sentencia SU-659 de 2015.

[26] Ib.

[27] Cfr. Sentencia del 13 de febrero de 2015, Exp. 31187, Sección Tercera del Consejo de Estado. Para ello ha clasificado los distintos eventos en los que pueden darse dichas circunstancias: (i) actividad médica; (ii) daños ambientales; (iii) actos de lesa humanidad; (iv) privación injusta de la libertad; (v) ocupación temporal o permanente de inmuebles de propiedad privada; y (vi) en materia de obra pública o trabajos públicos.

[28] Sentencia T-075 de 2014.

[29] Esta sentencia será analizada más adelante, ver punto 52, (iii).

[30] En esa oportunidad la parte actora alegaba que los hechos ocurrieron en una fecha

posterior, sin embargo, el Consejo de Estado, con base en las pruebas obrantes en el proceso, encontró que los hechos ocurrieron 20 días antes del momento que afirmaba la accionante: “Por consiguiente, aunque en el escrito de demanda los actores refieren que los hechos objeto del presente pronunciamiento ocurrieron el 27 de mayo de 1996 la Sala, luego de una revisión de los medios probatorios que militan en el expediente, concluye que éstos acaecieron el 7 de mayo de 1996. Carece, entonces, de respaldo probatorio la afirmación del actor en lo que hace relación a la fecha en que ocurrió el presunto daño antijurídico que se pretende imputar a la demandada”.

[31] Sentencia SU-659 de 2015.

[32] Como se explicará más adelante.

[33] HENAO. “El daño”. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2007. 2ª ed. p.87 y ss.

[35] LARENZ. “Derecho de obligaciones”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. Navarra, Thomson-Civitas, 2011. 1ª ed. p.329.

[36] PINZON. Ob. Cit., p.87.

[37] PINZÓN. “La prueba de la responsabilidad extracontractual del Estado”. Bogotá. Ibáñez, 2018. 2ª ed. p.97.