ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Desconocimiento del precedente constitucional y defecto procedimental por exceso ritual manifiesto en el cómputo del término de caducidad

Con respecto al defecto específico de desconocimiento del precedente constitucional… no se tomó en consideración la Sentencia SU-254 de 2013, que estableció que el término de caducidad para la población víctima de desplazamiento forzado que acudiera a la jurisdicción contenciosa administrativa a futuro, debía contabilizarse a partir de la ejecutoria de dicho fallo… Acerca del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto… (La autoridad judicial accionada) aplicó de manera inflexible lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, sobre la contabilización del término de caducidad en este caso, sin atender la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia de los accionantes, hecho que conllevó la afectación del derecho fundamental de acceso a la justicia en su contenido de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la justicia material; como también la garantía a la reparación integral y; los principios superiores de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

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

ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA-Juez debe verificar si este medio de defensa judicial es eficaz e idóneo

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional/VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sujetos de especial protección constitucional

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante/RATIO DECIDENDI-Precedente vinculante

PRECEDENTE JUDICIAL-Definición/PRECEDENTE JUDICIAL-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Reiteración de jurisprudencia

REPARACION A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Jurisprudencia del Consejo de Estado

INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Constituye tan solo un componente de la reparación integral para las víctimas

REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Posibilidad de acceder a la administración de justicia mediante la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-Jurisprudencia constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA T- 374 de 2023

Referencia: Expediente T-9.231.121

Acción de tutela instaurada por Neris Villadiego de Tovar y otros en contra del Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, en segunda instancia, mediante fallo del 16 de diciembre de 2022, que revocó la decisión adoptada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, el 20 de octubre de 2022, que amparó los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en relación con la declaratoria de la caducidad del medio de control de reparación directa que ejercieron varias víctimas del delito de desplazamiento forzado, ante la masacre perpetrada en el corregimiento de Chengue, municipio de Ovejas, Sucre, en el año 2001.

I. ANTECEDENTES

El 14 de septiembre de 20221, los ciudadanos Neris Villadiego de Tovar, Yoana Estefanía Tovar Tovar, Gloria María Olivera Rodríguez, Yonatan Villadiego Olivera, Sindy Marcela Villadiego Olivera, Leisman Rafael Villadiego Olivera, Norma Isabel García Chavez, Adriana María Villadiego García, Joel David Villadiego García, Camila Andrea Villadiego García, Eleazar Tovar Beltrán, Nuris del Carmen Flórez Blanco, Alexis de Jesús Tovar Flórez, Andrés Felipe Tovar Flórez, José Fernando Tovar Flórez, Nidian Nileth Tovar Flórez, Nestor Rafael Tovar Flórez, Yaniris Margarita Tovar Flórez, Guedis Rafael Peña Salas, Graciela del Carmen Villadiego Peña, Reneth David Rivero Villadiego, Belkin Talía Rivero Villadiego, Dalgis Rosa Márquez Tovar, Héctor José Tovar Márquez, Ferney Alberto Tovar Márquez y Luis Alfredo Tovar Márquez mediante apoderado judicial, formularon acción de tutela contra la sentencia expedida el 27 de julio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral, la cual revocó parcialmente el numeral primero y de manera íntegra el numeral tercero; y confirmó en lo restante la sentencia de primera instancia dictada el 27 de

septiembre de 2019, por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, Sucre que, entre otras determinaciones, declaró la caducidad de la acción del medio de control de reparación directa que ejercieron los accionantes.

Los actores solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, de acceso efectivo a la justicia, a la seguridad jurídica, a la reparación integral como también la protección de los principios constitucionales de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima.

1. Hechos que motivaron la demanda de reparación directa

1. Los accionantes refieren que los corregimientos de Chengue, Salitral, Don Gabriel, algunas veredas vecinas de El Tesoro, Los Números, Buenos Aires, del municipio de Ovejas, Sucre y La Ceiba del municipio Chalán, Sucre, son poblaciones vecinas, ubicadas en la parte montañosa de los Montes de María, jurisdicción del municipio de Ovejas, Sucre.

1. En dicha jurisdicción, refirieron los actores, operaba la Brigada de Infantería de Marina N° 1 de la Armada Nacional a través de diversos batallones y comandos en la zona, así como numerosos efectivos policiales.

1. Agregaron que esta zona del país, desde finales de los años ochenta, ha sido afectada por la presencia de grupos al margen de la ley “guerrilla”2, quienes a través de las armas intimidaron a sus pobladores por medio de amenazas, actos terroristas, atentados contra su vida e integridad personal y libertades, que los mantenía en estado de peligro constante y zozobra.

1. La anterior situación se agudizó desde el año de 1996, al punto de que, en 1999, los habitantes de estos lugares acudieron ante la Defensoría del Pueblo y otros organismos de control para pedir protección respecto a las amenazas de incursión y perpetración de masacres por parte de grupos paramilitares, quienes los acusaban de ser colaboradores de la guerrilla. No obstante, afirmaron que las Fuerzas Militares y la Policía asentada en dicha zona no desplegaron ninguna medida de protección a su favor.

1. Posteriormente, relataron que el 16 de octubre de 2000, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) al mando de alias “Cadena”, perpetraron una masacre en Macapeyo, Bolívar,

municipio aledaño a algunos corregimientos de la jurisdicción de Ovejas, Sucre. Y desde allí este grupo al margen de la ley anunció que la próxima masacre la realizaría en los corregimientos de Chengue, Salitral, Don Gabriel, La Ceiba y veredas vecinas.

1. Por estos hechos, el 18 de octubre de 2000, el Defensor del Pueblo, Seccional Sucre, le pidió al comandante de la Primera Brigada de Infantería de Marina con sede en la ciudad de Corozal que adoptara las medidas de protección pertinentes a favor de la población que se encontraba bajo su jurisdicción en los Montes de María. No obstante, mediante oficio del 21 de octubre de 2000, el comandante de dicha brigada le respondió que no habían recibido ninguna información concreta ni detallada al respecto, con el fin de realizar una neutralización efectiva.

1. A pesar de lo anterior, la parte actora manifiesta que el 21 de octubre de 2000, el Capitán de Fragata de la Infantería de Marina le informó al Capitán de Navío y al comandante de la Primera Brigada de Marina acerca de los lugares donde se asentaban grupos de autodefensas para planear sus ataques a la población civil, e identificó algunas fincas ubicadas en el municipio de San Onofre, Sucre. También, especificó que se trataba alrededor de ochenta hombres, el tipo de armas con el que contaban y el nombre de su cabecilla. Y, el 22 de octubre siguiente, el comandante de la Estación de Policía de San Onofre le informó al teniente coronel Rodolfo Bautista Palomino Pérez acerca de la connivencia entre oficiales de la Infantería de Marina (Bafim 5) con miembros del grupo de autodefensas en dicha zona.

1. Relataron que, en la madrugada del 17 de enero de 2001, un comando armado compuesto por aproximadamente ochenta hombres pertenecientes a las AUC, denominadas “Héroes de los Montes de María”, incursionaron en el corregimiento de Chengue y asesinaron a 29 habitantes:

“…El comando armado antes de perpetrar el múltiple homicidio, cortó el fluido eléctrico que abastecía de energía a dicho corregimiento y de manera violenta llegaron tocando y pateando las puertas de las viviendas de sus moradores, sacando de ellas a todos los hombres, concentrándolos en la plaza y luego someterlos a tratos crueles y degradantes, los atemorizaron, acusándolos de ser miembros de la guerrilla, posteriormente, uno a uno de ellos los iban llamando, y los hacían caminar hacia una calle detrás de la plaza para ser verificados en una computadora y una vez estando en el sitio procedían a asesinarlos a golpes con una mona o mazo de hierro y también con machetes; algunos de ellos fueron degollados y decapitados”3.

1. Luego de perpetrar dicha masacre, cuentan que los homicidas prendieron fuego a varias

viviendas, saquearon tiendas, y les advirtieron a los sobrevivientes que debían abandonar el pueblo. De igual manera, dejaron señalado en la puerta de una de las víctimas que la próxima masacre la realizarían en los corregimientos de Salitral, Don Gabriel y La Ceiba.

1. Como consecuencia de los anteriores hechos violentos, los habitantes de Chengue se desplazaron masivamente hacia el casco urbano del municipio de Ovejas, Sucre y otras localidades para ponerse a salvo junto con sus familias. Y dejaron allí todo lo que las unía a su tierra y lo que no fue incinerado por los agresores: parcelas, cultivos, cosechas, viviendas, semovientes y animales de corral.

1. Esta acción, refieren, causó temor, miedo y zozobra en los habitantes de La Ceiba, Salitral y Don Gabriel; las veredas Los Números, El Tesoro y Buenos Aires, Ovejas y Centro Alegre, Sucre. Lo cual originó el desplazamiento forzado masivo de centenares de familias dentro de las que se encuentran los accionantes, quienes para la época en la que ocurrieron los hechos se encontraban domiciliados en los corregimientos de Don Gabriel y La Ceiba y se trasladaron a la cabecera municipal de Chalán, Sucre, abandonando todas sus pertenencias.

1. El 9 de febrero de 2001, Elkin Valdiris Tirado -miembro del grupo paramilitar que cometió la masacre en Chengue- se presentó de manera voluntaria ante la Fiscalía General de la Nación para confesar acerca de la “autoría intelectual”4 de dicho hecho violento, quien afirmó que el grupo que cometió dichos asesinatos fue el mismo que se transportaba en los camiones que se desplazaron por el municipio de San Onofre, la noche anterior a los hechos.

1. Igualmente, afirmó que el 16 de enero de 2001, el sargento Segundo de la Infantería de Marina, Euclides Rafael Bossa Mendoza, se reunió con alias “Cadena” y le entregó armas y municiones a cambio de dinero. En el marco de estas declaraciones se acogió a sentencia anticipada y fue condenado a 82 meses de prisión.

1. Asimismo, contaron que, de acuerdo con declaraciones rendidas por otros desmovilizados de las AUC, entre los años 1995 a 2005 se presentaron alianzas entre este grupo ilegal y la Fuerza Pública que les permitieron cometer todo tipo de atentados en contra de la población civil.

1. Agregaron que José Feliciano Yepes Álvarez -ex integrante de las autodefensas- manifestó en las distintas declaraciones rendidas ante la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación que el ex oficial de la Armada Nacional Rubén Darío Rojas Bolívar era un colaborador de las autodefensas lideradas por alias “Cadena”. Estas afirmaciones fueron corroboradas por el

testigo alias “Pitirri” ante esas entidades5.

1. Indicaron que el señor teniente Jaime Humberto Gutiérrez Muñoz en declaración rendida ante la Unidad Nacional de Derechos Humanos contó que la primera persona con quien se comunicó por vía telefónica para informarle sobre el paso de los camiones fue con el comandante de la Policía Sucre, Norman León Arango, quien no le contestó. Sin embargo, posteriormente le presentó el reporte al coronel Flórez, quien le manifestó que pondría al tanto de dicha situación al alto oficial6. Y, agregó a su declaración que “a eso de las 11 de la noche el coronel LEÓN ARANGO se comunicó con él”7 para conocer detalles sobre el paso de los camiones.

1. De igual manera, pusieron de presente que el señor teniente Gutiérrez Muñoz manifestó en la declaración rendida el 21 de agosto de 2001, que continuamente enviaba informes de inteligencia al comando del departamento en los que se advertía acerca de la presencia de alias Cadena, jefe del grupo de autodefensa. Así como los nombres de los sitios que frecuentaba, las rutas de acceso y de salida del mismo, situaciones que eran de su conocimiento por medio de lo que le comunicaban algunos informantes8.

1. Por su parte, indicaron que el comandante de la DIJIN del departamento de Sucre, Sergio Tovar Pulido, en diligencia de declaración jurada rendida ante la Fiscalía Especializada adscrita a la Unidad de Derechos Humanos de Bogotá, había afirmado que el 17 de enero de 2001, fue citado al Consejo de Seguridad y que observó un oficio que tenía el capitán Caballeros que había sido enviado la noche anterior a la ocurrencia de los hechos. En ese documento le informaban sobre la presencia de unos camiones que se movilizaban con personas armadas hacia Toluviejo, entre las 9:30 a 10:00 p.m. Y que este mismo comandante le había dicho que los coroneles Arango y Flórez recibieron varios comunicados la noche anterior al suceso desencadenado en Chengue9.

1. Asimismo, refirieron que, en el marco del ejercicio del medio de control de reparación directa, por los hechos relacionados con la masacre de Chengue, la Fiscalía 11 de la Unidad de Derechos Humanos reabrió la investigación penal en contra del capitán de Fragata Oscar Eduardo Saavedra Calixto y el capitán de Corbeta Camilo Martínez Moreno, miembros de Infantería de Marina de la Armada Nacional10.

1. En medio de estas investigaciones contaron que la Unidad Nacional de Derechos Humanos declaró la masacre de Chengue como delito de lesa humanidad y ordenó que se invocara el recurso de revisión en contra de la sentencia absolutoria proferida por el Juzgado Único Especializado de Sincelejo y ratificada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Sincelejo a favor de los ex suboficiales de Infantería de Marina Rubén Darío Rojas Bolívar y

Euclides Rafael Bossa Mendoza por el delito de concierto para delinquir relacionado con tales hechos11.

1. De igual manera, un fiscal de la Unidad de Derechos Humanos impuso medida de aseguramiento sin beneficio de excarcelación en contra del ex comandante de la Policía de Sucre, coronel en retiro Norman León Arango Franco, como presunto coautor, por omisión impropia al faltar a sus deberes de garante, de los delitos de homicidio agravado y desplazamiento forzado, pues según pruebas de dicho ente investigador el ex oficial tenía conocimiento de que el grupo armado al margen de la ley cometería la masacre12.

1. El ente investigador también vinculó al proceso al teniente Jaime Humberto Gutiérrez, quien, para la época de los hechos, se desempeñaba como comandante de la Estación de Policía en el municipio de San Onofre (Sucre)13.

1. Por los hechos de la masacre de Chengue, la Procuraduría General de la Nación encontró responsable disciplinariamente al contralmirante de la Infantería de Marina Rodrigo Alfonso Quiñones Cárdenas, al capitán Oscar Eduardo Saavedra Calixto, Camilo Martínez Moreno por dejar de perseguir al enemigo pudiendo hacerlo y el hecho de no prestar el apoyo requerido estando en la capacidad de hacerlo14.

1. Este ente de control también encontró responsable a Rubén Darío Rojas Bolívar y a Euclides Rafael Bossa Mendoza, por tomar parte, propiciar o facilitar acciones contra la seguridad de la fuerza pública u otras instituciones del Estado, a quienes, mediante fallo de única instancia del 12 de diciembre de 2003, destituyó e inhabilitó para ejercer cargos públicos por el término de 5 años. Esta decisión fue confirmada por auto de fecha 14 de septiembre de 200415.

1. El señor contralmirante de la Infantería de Marina Rodrigo Alfonso Quiñones Cárdenas a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declarara la nulidad de los fallos expedidos por el ente de control, al considerar que, con la expedición de los actos acusados, la procuraduría vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa16.

1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo del 10 de septiembre de 2009, negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Quiñones Cárdenas. Esta decisión fue apelada y, el Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo Sección

Segunda Subsección “A”- mediante sentencia del 26 de abril de 2012, confirmó en todas sus partes la providencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegando las pretensiones del actor17.

1. En este contexto, sostuvieron que a pesar de que la masacre de Chengue fue declarada delito de lesa humanidad por la Fiscalía 46 de la Unidad Nacional de Derechos Humanos no promovieron ninguna acción judicial para solicitar el resarcimiento por los perjuicios sufridos a causa de su situación de desplazamiento. Esto, porque sintieron temor ante las represalias que este grupo ilegal pudiera tomar en su contra. Sumado a que en ese momento la zona se encontraba en un contexto de graves violaciones a los derechos humanos ante la disputa territorial entre las AUC y los grupos guerrilleros18.

1. Aunado a lo anterior, sostuvieron que, si bien retornaron a los corregimientos de la Ceiba y Don Gabriel en el año 2006, lo hicieron sin acompañamiento del Estado “dado que en sus sitios de reasentamiento se encontraban viviendo en condiciones infrahumanas y deplorables”19.

1. Resaltaron que la sentencia SU-254 de 2013, expedida por la Corte Constitucional estableció que:

“…para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo (23 de mayo del 2015) y no se han de tener en cuenta trascursos de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”.

1. En virtud del anterior pronunciamiento, el 19 de marzo de 2014, los actores presentaron solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos contra la Nación-Ministerio de Defensa, la Armada y la Policía Nacional. Ello con el fin de llegar a un acuerdo sobre el pago de los perjuicios ocasionados en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado a causa de la masacre perpetrada por las AUC en el corregimiento de Chengue.

1. No obstante, el 2 de mayo de 2014, la Procuraduría 164 Judicial II de Asuntos Administrativos de Sincelejo la declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio. En virtud de lo anterior, el 30 de abril de 2015, los accionantes presentaron demanda de reparación directa en contra de las entidades referidas en el párrafo precedente.

Proceso de reparación directa

1. Decisiones dentro del proceso contencioso administrativo

1. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo20

1. En primera instancia, mediante sentencia del 27 de septiembre de 2019, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto de algunos de los accionantes junto con sus respectivos núcleos familiares21; declaró probada la excepción de caducidad de la acción respecto de los demás demandantes y sus grupos familiares22 y condenó en costas a la parte actora.

1. Acerca de la falta de legitimación en la causa por activa explicó que si bien, de acuerdo con los lineamientos trazados en la Sentencia SU-254 de 2013, los demandantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas y, con base en ello, es posible inferir que sufrieron un daño, lo cierto es que no logró demostrarse que el daño que presuntamente sufrieron guarda relación directa, personal o que este pueda ser cuantificable en torno a los hechos relatados en la masacre de Chengue23.

1. Sumado a que si bien la sentencia de unificación atrás citada establece el criterio de flexibilidad probatoria para garantizar la efectividad en los procesos judiciales adelantados por la población en circunstancia de desplazamiento a través del medio de control de reparación directa o de los perjuicios causados a un grupo, ello no releva a quienes acuden a la jurisdicción contenciosa de los deberes contemplados en el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, sino que hace menos estricta la carga probatoria consagrada en el artículo 167 del Código General del Proceso. En definitiva, la autoridad judicial no encontró acreditado el primer elemento de la responsabilidad estatal a la luz de lo dispuesto en el artículo 90 superior.

1. Ahora, respecto a la caducidad de la acción declarada frente a los demás demandantes, el juzgado se detuvo en este hecho dado que ellos mismos manifestaron en el escrito de demanda que retornaron a sus lugares de origen a partir del año 2006. Previamente aclaró que este análisis no se efectúo en el auto admisorio de la demanda y que en la audiencia inicial esta excepción se resolvió con base en lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013, de la Corte Constitucional.

1. En ese sentido, el despacho encontró que mediante sentencia de primera instancia de fecha 29 de enero de 2015, dictada dentro de un proceso de acción de grupo24, el ordinal vigésimo cuarto25 de la sentencia de unificación expedida por la Corte Constitucional fue interpretado tomando en consideración lo dispuesto en la Sentencia T-299 de 2009, sobre los derechos de esta población a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, en el sentido de no tener en cuenta para el caso analizado el presupuesto procesal de la caducidad no solo en virtud de lo decidido por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional para hacer efectivos los derechos de una población vulnerable que goza de protección reforzada sino también en virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 superiores que remiten a la figura del bloque de constitucionalidad; a los estándares mínimos del derecho internacional en materia de reparación a las víctimas y a las normas de ius cogens por ser garantías inherentes a la persona humana.

1. No obstante, refirió que, en sede de tutela, el Consejo de Estado precisó el alcance de la orden vigésimo cuarta de la Sentencia SU-254 de 2013 y su aplicación o cabida en el medio de control de reparación directa, remitiéndose a varias decisiones expedidas por la Sección Tercera de esa Corporación que constituyen el precedente a seguir, a la luz de los parámetros que la Corte Constitucional fijó para el efecto26.

1. Al respecto, la jueza citó varias providencias expedidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado27 en las que analizó la figura de la caducidad de la acción en el medio de control de reparación directa, en eventos donde se presentaba el desplazamiento forzado o circunstancias afines, tomando en consideración la gravedad de los hechos.

1. En términos generales, la Sección Tercera estableció como regla a seguir, que el término para ejercer la acción debía contarse a partir del momento en el que podía verificarse la cesación del daño "…es decir, cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno o el restablecimiento del que trata el artículo 16 de la Ley 387 de 1997"28.

1. De igual manera, en otros pronunciamientos en los que dicha sección abordó el análisis de hechos que podían ser constitutivos de delitos de lesa humanidad, exceptuó la caducidad de la acción a la luz del estudio de cada caso concreto29. A su vez, en algunas de sus providencias identificó algunos elementos que podían sugerir la connotación de lesa humanidad: (i) que se ejecute en contra de la población civil y (ii) que se lleve a cabo en el marco de un ataque generalizado o sistemático30.

1. Luego de realizar el anterior recuento concluyó que existen dos perspectivas desde las cuales la Sección Tercera ha abordado el análisis de la caducidad de la acción cuando estamos ante el fenómeno del desplazamiento forzado. La primera, es que la caducidad no es exigible porque se trata de un crimen de lesa humanidad. La segunda, es que dicha figura jurídica es aplicable pero el término debe contarse desde el momento en el que cesó la circunstancia que dio origen al desplazamiento por tratarse de un daño continuado.

1. En ese sentido, la jueza de reparación directa concluyó que la caducidad de la acción en los casos de desplazamiento forzado debe estudiarse a partir del momento en el que cesó el daño o se dieron las condiciones de seguridad para el retorno o el restablecimiento en los términos del artículo 16 de la Ley 387 de 199731.

1. Y, retomando el fallo al que viene haciendo referencia, expedido el 14 de marzo de 2019 por el Consejo de Estado, resaltó lo atinente al alcance que le otorgó a la Sentencia SU-254 de 2013. En particular, indicó que lo dispuesto por la Corte Constitucional en el numeral vigésimo cuarto de la parte resolutiva, acerca de los términos de caducidad para la población desplazada:

"…lo hace con el fin de evitar que personas en situación de desplazamiento forzado frente a las que ya hubiera operado la caducidad para demandar en vía contenciosa la reparación de los daños causados con ocasión del desplazamiento forzado, por no tener claro cuál era el mecanismo –administrativo o judicial- hasta esa sentencia de unificación, puedan hacerlo, teniendo en cuenta su condición de sujetos de especial protección constitucional"32.

1. A la luz de lo expuesto, la jueza sostuvo que el término de caducidad debe ser analizado con flexibilidad o no tenerse por computado respecto a futuras reclamaciones judiciales como es el caso del medio de control de reparación directa.

1. Pese a lo anterior, la autoridad judicial expuso que los actores manifestaron en el escrito de demanda que su circunstancia de desplazamiento se dio por la masacre perpetrada en Chengue el 17 de enero de 2001 y que todos retornaron a sus lugares de origen en el año 2006. Por tanto, consideró que el inicio del cómputo del término de caducidad inició en el año 2006 y culminó en términos generales en el año 2008. No obstante, la demanda presentada por los afectados fue sometida a reparto el 30 de abril de 2015.

1. El juzgado administrativo manifestó que los demandantes justificaron la tardanza en el ejercicio de la acción judicial en razón a que la masacre de Chengue fue declarada como un

acto de lesa humanidad en el que participaron agentes del Estado, razón por la cual, respecto a algunos de ellos, existen sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación33. Como también en que los familiares de las víctimas de esta masacre presentaron demanda de reparación directa en el año 2009, la cual se falló a su favor, tanto en primera como en segunda instancia.

1. Finalmente, puntualizó que no era aplicable lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013 al presente caso, porque a la luz del alcance que le dio el Consejo de Estado a ese pronunciamiento, la excepción al conteo del término de caducidad de la acción solo procede para la reclamación o fijación del monto de la indemnización administrativa establecida en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4800 de ese mismo año. Y lo que aquí reclaman los actores es la reparación por vía judicial del perjuicio sufrido.

1. Tribunal Administrativo de Sucre- Sala Primera de Decisión Oral34.

2.2.1. En sede de apelación, el 27 de julio de 2022 el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral, decidió (i) revocar parcialmente el numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia expedida en primera instancia, en el sentido de no declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto de cuatro de los demandantes35. (ii) Revocar la condena en costas impuesta a la parte actora y (iii) confirmar en lo demás el fallo recurrido.

2.2.2. El tribunal accionado manifestó que, tal como lo expuso la parte actora, el desplazamiento forzado que se dio conforme los hechos narrados en la demanda corresponde a un delito de lesa humanidad. A pesar de ello, explicó que lo procedente era aplicar las subreglas establecidas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. En particular, puntualizó que el daño derivado del desplazamiento forzado debe considerarse continuado, por lo tanto, la regla para establecer la caducidad se reduce a establecer el momento en el que se tuvo conocimiento del hecho mas no del perjuicio.

2.2.3. Para casos de delitos de lesa humanidad, como el que se analiza, concluyó que el conocimiento del hecho dañoso se dio desde el 17 de enero de 2001, pues en esa fecha ocurrió la masacre en el corregimiento de Chengue y, por ende, el desplazamiento forzado desde sus lugares de residencia y habitación. Sumado a que era un hecho notorio la proliferación de actuaciones de las AUC por la ausencia de presencia estatal o de la complicidad entre ciertos organismos del Estado con dichos grupos al margen de la ley. En ese orden de ideas, los accionantes tenían conocimiento de que el Estado podía ser

responsable de su circunstancia de desplazamiento y que podían demandarlo.

2.2.4. Sumado a lo anterior, el tribunal compartió lo expuesto por el a-quo en el sentido de que los demandantes no explicaron por qué no ejercieron en término el medio de control de reparación directa. Pues el mismo hecho del desplazamiento implica que los actores no se encontraban en el lugar donde corrían peligro "o si lo corren, las condiciones son mucho mejores que el anterior"36, para acudir a la administración de justicia.

2.2.5. Enfatizaron que los demandantes tenían conocimiento del posible responsable a quien podían reclamarle los perjuicios ocasionados desde el mismo momento de su desplazamiento forzado. Y que, aunque esta condición puede generar temor y desesperanza, ello no implica que no tengan acceso a las vías judiciales porque la institucionalidad del país, aunque estaba afectada en ciertos sitios supervivió en otros. Por tanto, a pesar de la situación de zozobra, la administración de justicia seguía en marcha y el acceso a la misma podía darse desde cualquier lugar del territorio nacional.

2.2.6. Según el tribunal, como los demandantes no acreditaron la imposibilidad de acceder a los mecanismos jurídicos con los que contaban, entiende que omitieron voluntariamente hacerlo y, por ello, aplicó la regla general de caducidad a su caso.

2.2.7. Contrario a lo afirmado por los demandantes, la autoridad judicial explicó que en la sentencia sí es posible pronunciarse de nuevo sobre la caducidad de la acción. Más aún, cuando con posterioridad al análisis realizado en la audiencia inicial, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, se refirió a la figura jurídica de la caducidad en un caso similar al ahora analizado y que este constituye un precedente vinculante y obligatorio para su estudio.

1. Al respecto, destacó las siguientes subreglas de dicho pronunciamiento:

"Así las cosas, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se unificará en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta exigible el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso 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.

Finalmente, se precisa que el término de caducidad para solicitar al Estado la indemnización de un daño es inaplicable en aquellos eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo que puede ocurrir frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra o cualquier otro asunto en el que se pueda demandar la responsabilidad patrimonial Estado, pues para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia (…) (Subrayado fuera de texto)”37.

1. Es decir, que la aparente variación jurisprudencial encuentra sustento en que la regla aplicable para la resolución de esta controversia es la expedida por la jurisdicción contenciosa administrativa y no por la jurisdicción constitucional. Asimismo, sostuvo que la sentencia de unificación de la Corte si bien surtió efectos jurídicos en su momento, no se trata de una interpretación definitiva y correcta para resolver este tipo de casos. Por el contrario, el análisis desplegado en la sentencia expedida por el Consejo de Estado se trata de una hermenéutica plausible para su resolución38.

1. En definitiva, el tribunal sostuvo que la Sentencia SU-254 de 2013 no es aplicable porque no existe una similitud entre los supuestos fácticos allí analizados y los que ahora se estudian. Ello, en virtud de la unificación jurisprudencial que realizó sobre la materia el Consejo de Estado.

1. Así las cosas, indicó que como los hechos ocurrieron el 17 de enero de 2001, era claro que la caducidad para ejercer el presente medio de control acaeció el 17 de enero de 2003, sin que la solicitud de conciliación la interrumpiera.

Solicitud de la acción de tutela

1. Contra la anterior decisión los demandantes ejercieron la presente acción constitucional el 15 de septiembre de 202239. En cuyo escrito reiteraron lo expuesto en el escrito de apelación acerca de la imposibilidad de que los jueces administrativos analizaran de nuevo la excepción de caducidad propuesta por los demandados cuando esta ya había sido resuelta en la audiencia inicial, con base en lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013, sin que el tribunal argumentara en qué normativa o jurisprudencia se apoyaba para concluir que una

decisión en firme podía revisarse con posterioridad.

1. Agregó que, de acuerdo con lo establecido en diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado en sentencias de reparación directa y de acciones de tutela, lo dispuesto en la providencia de la Corte Constitucional no es contradictorio con lo expuesto en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, expedida por el Consejo de Estado, cuyo precedente, según afirma la parte actora, fue el que siguió en este caso el tribunal accionado.

1. Por tanto, manifestó que la tesis planteada por el tribunal administrativo accionado sobre la posibilidad de revisar de nuevo una decisión que ya había quedado en firme produjo inseguridad jurídica y afectó sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, a la igualdad y desconoció los principios constitucionales de la seguridad jurídica y la buena fe.

1. En particular, los accionantes alegaron que en el presente caso se estructuró un defecto procedimental absoluto porque en abierto desconocimiento de las normas que rigen el medio de control de reparación directa, el tribunal accionado se pronunció de nuevo sobre la excepción de caducidad que ya había sido analizada de manera definitiva en la audiencia inicial, por el juez de primera instancia. Lo cual afectó su derecho a la reparación integral en calidad de víctimas.

1. Asimismo, advirtieron la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto porque, en primer lugar, aplicó la sentencia de unificación expedida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020, la cual fue proferida tiempo después de que se declarara no probada la excepción de caducidad propuesta por el extremo pasivo. Y desconoció el precedente constitucional que a su parecer era el que debía aplicarse al presente asunto, es decir, la Sentencia SU-254 de 2013, referente al término de caducidad para la población en situación de desplazamiento.

1. En segundo lugar, adujeron que la decisión del tribunal que se cuestiona no tuvo en cuenta las normas de ius cogens ni de la Convención Americana de Derechos Humanos, las cuales son de obligatorio e inmediato cumplimiento en un caso que tiene que ver con graves violaciones de derechos humanos.

“(…) incurre en un fragante (sic) defecto procedimental absoluto o por exceso ritualismo

procesar (sic) que transgrede la violación del derecho al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, seguridad jurídica, confianza legítima, y el derecho a la igualdad…”40.

1. Acerca del cumplimiento de los presupuestos generales en la presente acción constitucional, manifestaron que no cuentan con otro medio judicial eficaz para alegar los reparos planteados a través de la acción de tutela y defender de manera efectiva los derechos vulnerados. Sumado a que consideran que ya agotaron todos los recursos judiciales que tenían a su alcance. Sobre el requisito de inmediatez afirmaron que se cumple porque la sentencia atacada se les notificó el 10 de agosto de 2022, e interpusieron la acción de tutela el 15 de septiembre de 202241.

1. Respecto a la relevancia constitucional consideran que se encuentra acreditado el mismo, toda vez que se trata de un asunto donde se alegan graves afectaciones a los derechos fundamentales del debido proceso, de acceso efectivo a la administración de justicia, a la igualdad, a la reparación integral y los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, con ocasión del fallo que fue expedido el 27 de julio de 2022. Aducen que dichas violaciones son de tanta trascendencia que la decisión de declarar probada la excepción de la caducidad de la acción significa la imposibilidad de ser reparados.

1. También sostuvieron que no están acudiendo a los jueces de tutela como si se tratara de una instancia adicional sino en defensa de sus garantías fundamentales, las cuales fueron transgredidas por el juez de segunda instancia al decidir el caso sin tener en cuenta su calidad de víctimas de la masacre de Chengue, declarada como delito de lesa humanidad. Y que en caso de que el juez de tutela no interviniera podría producirse un perjuicio irremediable.

1. En consecuencia, solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso efectivo a la justicia, a la igualdad, a la reparación integral, y los principios constitucionales de seguridad jurídica y la confianza legítima.

1. Trámite procesal: la acción de tutela

Mediante auto del 20 de septiembre de 202242, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B avocó conocimiento de la acción de tutela, notificó de dicha decisión a la parte demandada y en calidad de terceros con interés al Ministerio de Defensa, a la Armada Nacional, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional y al Juzgado Séptimo Administrativo del

Circuito de Sincelejo. También puso en conocimiento de esta acción constitucional, en calidad de interviniente, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Dentro del término concedido en sede de primera instancia el Ministerio de Defensa Nacional intervino en el proceso de tutela. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Sucre, la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a pesar de que fueron notificados, guardaron silencio 43.

1. Respuesta de las entidades accionadas y terceros con interés

1. Ministerio de Defensa Nacional

1. Esta entidad se opuso a las pretensiones de la acción de tutela porque, a su juicio, la sentencia objeto de reproche se encuentra ajustada a derecho de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente y a la sentencia de unificación expedida por el Consejo de Estado el 29 de enero de 2020.

1. Puntualizó que el fenómeno jurídico de la caducidad es un requisito indispensable para que prospere la acción judicial ejercida por los actores que se relaciona con el orden público y la seguridad jurídica, por lo cual, puede ser declarado de oficio por el juez en caso de hallarse acreditada.

1. Aclaró que antes de proferirse la sentencia de unificación sobre la contabilización del término de caducidad en eventos que involucraran delitos de lesa humanidad, no existía un consenso al interior de la Sección Tercera para su abordaje. No obstante, luego de su expedición, el término de dos años establecido en el artículo 164 del CPACA es plenamente aplicable y, respecto a los delitos de lesa humanidad, es posible la flexibilización del mismo, teniendo en cuenta el momento en el que es posible advertir la participación del Estado en los hechos. Postura que, sostienen, fue avalada por la Corte Constitucional en Sentencia SU-312 de 2020.

1. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo

1. Solicitó que se desestimaran las pretensiones de la solicitud de amparo. Refirió que, de

conformidad con lo dispuesto en el CPACA, vigente al momento de proferirse el fallo, existen tres momentos procesales en los cuales el juez puede pronunciarse respecto a la caducidad de la acción: (i) en la admisión de la demanda; (ii) en la audiencia inicial y; (iii) al momento de proferirse el fallo. De acuerdo con lo expuesto, sostuvo, esta excepción sí podía ser declarada en la sentencia, como en efecto aconteció en este asunto.

1. Decisiones objeto de revisión

1. Primera instancia- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B.

1. El 20 de octubre de 202244, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, amparó los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y acceso a la administración de justicia. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el proceso de reparación directa y le ordenó que, teniendo en cuenta las consideraciones de dicho fallo, procediera a emitir un nuevo pronunciamiento.

1. En primer lugar, indicó que, aunque los actores manifestaban que la sentencia objeto de reproche incurrió principalmente en un defecto procedimental, lo cierto era que de lo expuesto en el escrito de tutela podía identificar la concurrencia de otros defectos específicos. No obstante, su análisis se circunscribiría al de desconocimiento del precedente constitucional, en particular, la Sentencia SU-254 de 2013, porque, a su juicio, es el principal reproche con vocación de prosperidad.

1. Una vez superado el análisis de los requisitos generales de tutela contra providencia judicial, concluyó que en este caso se desconocieron las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia de unificación SU-254 de 2013, en relación con la contabilización del término de caducidad aplicable a las víctimas de desplazamiento forzado.

1. Para iniciar, el juez de tutela manifestó que contrario a lo afirmado por el juez de segunda instancia de reparación directa, la sentencia de unificación proferida por esa Corporación no contradice lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013.

1. Recordó que el problema jurídico que abordó la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 se centró en establecer si era posible extender los efectos de la imprescriptibilidad

de la acción penal en delitos de lesa humanidad, a los casos en los que se debate la responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado, a través del medio de control de reparación directa. Pues, como lo afirmó el tribunal, hasta ese momento algunas autoridades judiciales consideraban que la caducidad no era aplicable en casos relacionados con delitos de lesa humanidad.

1. En ese sentido, el Consejo de Estado aclaró que el término de dos años establecido en el artículo 164 del CPACA es aplicable a todos los supuestos que son conocidos por medio de la reparación directa, inclusive aquellos que guardan relación con delitos de lesa humanidad, sin perjuicio de que el término empiece a contarse desde el momento en el que ocurrió el daño o desde que las víctimas conocen o razonablemente podían conocer la participación del Estado en los hechos.

1. En esa sentencia, adujo, la Corte Constitucional no desconoció el término de caducidad de dos años previsto para la acción de reparación directa, sino que dispuso una excepción para la aplicación del mismo respecto a la población víctima de desplazamiento forzado que fungía como parte accionante en ese proceso y extendió los efectos de dicho fallo, por razones de igualdad, a quienes se hallaran en su misma circunstancia. Dicha excepción de la aplicación del término de caducidad se dio en razón a: (i) la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; (ii) los obstáculos que deben afrontar para acudir a la administración de justicia o a una indemnización administrativa y; (iii) la falta de claridad que existía en relación con los mecanismos legales existentes para acceder a una reparación integral.

1. En consecuencia, la Corte dispuso que el término de caducidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de solicitar la indemnización por vía judicial empezaría a correr de nuevo a partir de que dicho fallo cobrara ejecutoria, sin que debiera tomarse en consideración el tiempo transcurrido con anterioridad a su expedición. En todo caso, precisó, esta excepción es aplicable a quienes se encuentren en las mismas circunstancias de los accionantes de ese proceso de tutela, en virtud de los efectos inter comunis otorgado por la Corte a dicha sentencia.

1. Realizadas las anteriores precisiones, el juez de tutela consideró que, en este caso, los accionantes tienen derecho a que se les apliquen los efectos de ese fallo. Al respecto, resaltó que el mismo tribunal administrativo dio por acreditada la calidad de víctimas por desplazamiento forzado de los demandantes, quienes se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas, a causa de la masacre perpetrada en Chengue, desde antes de que se profiriera la Sentencia SU-254 de 2013.

1. Por tanto, concluyó que dicha autoridad judicial inobservó las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte en relación con las acciones judiciales que ejerzan las víctimas de desplazamiento forzado para obtener la reparación integral y que no hayan acudido con anterioridad a la ejecutoria de esa sentencia a la administración de justicia. Excepción aplicable a los demandantes, tal como lo ha hecho el Consejo de Estado en otros pronunciamientos en los que ha contado el término de caducidad, según lo dispuesto en dicho pronunciamiento45.

1. Aclaró que, contrario a lo expresado por la parte actora, lo dispuesto en la sentencia de unificación del Consejo de Estado es aplicable de manera inmediata a los procesos en trámite, al paso que aclaró que no estudiaría lo relacionado con el reproche sustentado en que el auto expedido en la audiencia inicial hizo tránsito a cosa juzgada y, con base en ello, que el juez no podía volver a referirse sobre la caducidad de la acción en la sentencia, porque este argumento no tiene vocación de prosperidad.

1. No obstante, prosiguió, lo ordenado por la Corte Constitucional opera como excepción a la norma general que establece la caducidad. Ello, en virtud de las particularidades de los casos que dieron origen a dicho fallo para garantizar el acceso a la administración de justicia de una población en circunstancia de vulnerabilidad. De este pronunciamiento destacó que la misma Corte ordenó darle publicidad a esa decisión como también aclaró cuáles eran las vías mediante las cuales las víctimas de desplazamiento forzado podían demandar su reparación integral.

1. En este proceso, el consejero Alberto Montaña Plata presentó aclaración de voto46, en el siguiente sentido: (i) aunque el fallo se concentró en analizar la sentencia proferida en segunda instancia por el tribunal accionado, no podía pasarse por el alto el hecho de que el cambio de postura del juez de responsabilidad de primera instancia frente al cómputo del término de caducidad se dio en virtud de una decisión de tutela, con efectos inter partes, cuando aún el Consejo de Estado no había unificado su postura frente a la aplicación de esta figura en delitos de lesa humanidad. Esta diferenciación es importante porque el tribunal confirmó la sentencia de primera instancia bajo los mismos argumentos expuestos por el a-quo pero lo cierto es que lo hizo por razones distintas.

1. (ii) Más allá de que se señale que el pronunciamiento de la Corte no riñe con lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 y clasificar las subreglas allí expuestas como excepción a la regla general del término de caducidad, considera que lo decidido por la Corte constituye el precedente aplicable, por presentar identidad fáctica y jurídica con el asunto objeto de estudio.

1. Impugnación

1. El Tribunal Administrativo de Sucre y el Ministerio de Defensa Nacional impugnaron la sentencia de tutela de primera instancia, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales de la parte actora.

1. El Ministerio de Defensa sostuvo que la sentencia del 29 de enero de 2020, expedida por el Consejo de Estado, unificó la postura de la Sección Tercera en torno al conteo del término de caducidad, incluyendo las demandas originadas en delitos considerados de lesa humanidad. Por tanto, es el precedente vinculante y aplicable al caso concreto. Lo cual se encuentra en consonancia con lo dispuesto en pronunciamientos posteriores del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, por lo cual, la providencia objeto de reproche se encuentra ajustada a derecho.

1. El Tribunal Administrativo de Sucre expuso que sí tuvo en cuenta la Sentencia SU-254 de 2013, pero que el problema jurídico allí tratado difería del asunto que resolvió como lo sustentó en la providencia objeto de reproche. Si bien reconoció que parecía sentarse una subregla aplicable al asunto que tenía a su cargo, lo cierto es que la misma debía entenderse en relación con el tema tratado en la sentencia de la Corte Constitucional: la indemnización administrativa y el régimen de transición que estableció el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011. Por tanto, no coincidía con las pretensiones de la demanda.

1. En virtud de la anterior oposición entre el problema jurídico y la regla sentada por la jurisprudencia constitucional y lo pretendido a través del medio de control de reparación directa, se impuso la aplicación de la sentencia de unificación del Consejo de Estado por encontrarla pertinente. Sumado a que era la interpretación vigente y vinculante al momento de dictarse la sentencia cuestionada.

1. Segunda instancia- Consejo de Estado, Sección Primera

1. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 16 de diciembre de 202247, revocó la sentencia impugnada y, en su lugar, declaró improcedente el amparo solicitado por no hallar acreditado el requisito general de subsidiariedad.

1. Expuso que los argumentos expuestos por la parte actora se pueden debatir a través del recurso extraordinario de revisión, establecido en el artículo 248 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Es decir, que como los accionantes alegan que el juez se apartó del precedente o de la jurisprudencia en vigor en relación con la contabilización del término de caducidad pueden invocar la causal consagrada en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA: "(…) existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación (…)".

1. Sobre esta causal, el ad-quem hizo referencia a algunos fallos que pueden ser favorables a la parte actora. Tal es el caso de la sentencia del 1° de agosto de 201748, que fue proferida por la Sala Especial de Decisión núm. 6° del Consejo de Estado, en la cual se señaló que dicho recurso era procedente cuando se trataba de alegar la indebida aplicación del término de caducidad con base en un pronunciamiento posterior a la fecha en la que se había presentado la demanda:

"En este contexto, para esta Sala de Decisión, cuando se hace el estudio de la caducidad de la acción, debe hacerse con fundamento en las normas –así como su interpretación vigentes para la época en que se presentó la demanda, sin que sea permitido aplicar cambios jurisprudenciales posteriores, más aún cuando afectan el ejercicio de la acción".

1. De igual manera, citó la sentencia de tutela del 26 de septiembre de 201949, que sostuvo lo siguiente:

"A pesar de lo anterior, esta Corporación jurisprudencialmente ha definido algunos precisos eventos en los cuales este medio extraordinario sí sería procedente para controvertir el fallo que ha declarado la caducidad de la acción, y ocurre cuando: i) el juez se apartó del precedente o de la jurisprudencia en vigor en relación con la contabilización del término de caducidad (…) para el momento de la presentación de la demanda, y ii) cuando pese a la declaratoria de caducidad de la acción, el juez hubiese adoptado una decisión de fondo, lo que podría enmarcarse en una presunta falta de competencia para pronunciarse sobre el objeto de la litis. […] (Negrillas del texto original)".

1. De los anteriores pronunciamientos concluyó que la parte actora no agotó todos los mecanismos jurídicos que tenía a su alcance para plantear la inconformidad que ahora somete a consideración de los jueces constitucionales. En ese orden de ideas, al existir un recurso jurídico idóneo para el planteamiento de su inconformidad, la acción de tutela deviene improcedente.

1. Asimismo, tampoco encontró acreditado un perjuicio irremediable que habilitara la intervención del juez constitucional, aspecto sobre el cual tampoco se refirieron los accionantes.

1. INSISTENCIA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. El 8 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo presentó solicitud de insistencia en el presente proceso de tutela, al considerar que reviste importancia constitucional para la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, de acceso a la administración de justicia de los accionantes como víctimas del conflicto armado, es decir, que se trata de una población que goza de especial protección constitucional.

1. A juicio de la entidad, los argumentos de los jueces administrativos en sede del medio de control de reparación directa para declarar probada la excepción de caducidad resultan desproporcionados y desconocen el precedente constitucional, Sentencia SU-254 de 2013, que dispuso sobre el conteo de este término, lo siguiente:

"(…) para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo (23 de mayo del 2013) y no se han de tener en cuenta trascursos de tiempo anteriores (…)".

1. De lo anterior, puede colegirse que el término de caducidad allí mencionado aplica para futuros procesos judiciales que promueva la población en situación de desplazamiento. En virtud de ello, asegura, los accionantes estaban habilitados para ejercer la acción de reparación hasta mayo de 2015 por encontrarse en la misma situación fáctica y jurídica de los accionantes en el proceso acumulado resuelto por la Corte. Y, como la promovieron el 30 de abril de ese mismo año, se encontraban en término para el efecto.

1. La Defensoría del Pueblo resaltó que los actores son víctimas del conflicto armado, se encuentran en situación de vulnerabilidad, y tienen derecho a ser reparadas integralmente porque su desplazamiento se trata de una grave violación a los derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en abundante normativa internacional, en particular, la Convención Americana de Derechos Humanos que integra el bloque de constitucionalidad.

1. Considera el defensor, que la Sentencia SU-254 de 2013 no contradice lo dispuesto en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, del Consejo de Estado, pues en ese momento no existía un criterio unificado respecto a la forma en que debía computarse el término de caducidad respecto a delitos de lesa humanidad. Por eso, la Corte estableció una excepción al término general para las víctimas de desplazamiento forzado, a fin de garantizarles el acceso a la administración de justicia.

1. El defensor evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de los actores como víctimas del desplazamiento forzado por la masacre perpetrada en el corregimiento de Chengue, quienes amparados por el pronunciamiento de la Corte Constitucional ejercieron la acción de reparación directa para pedir la indemnización de perjuicios en término. Más aún, cuando acreditaron la condición establecida en dicho fallo de encontrarse inscritos en el Registro Único de Víctimas, como lo reconocieron los jueces administrativos.

1. Asimismo, enfatizó en que al encontrarse en dicha circunstancia de vulnerabilidad, los jueces debieron aplicar los criterios de la sentencia que les resultaba más favorable al momento de ejercer el medio de control de reparación. Esto es, la SU-254 de 2013, por ser más favorable a los intereses de los accionantes, quienes se vieron obligados a abandonar sus lugares de residencia forzosamente, motivo suficiente para flexibilizar el estudio de la caducidad de la acción en este asunto particular.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9. °, de la Constitución, y 33 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia.

1. Delimitación del asunto objeto de estudio y planteamiento del problema jurídico.

1. De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes del proceso de la referencia, los accionantes alegan la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, de acceso efectivo a la administración de justicia, a la reparación integral y también

de los principios constitucionales de seguridad jurídica y confianza legítima. Esto, en virtud del fallo que profirió el Tribunal Administrativo de Sucre confirmando la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad.

1. Es importante mencionar que la parte actora alegó que el tribunal al expedir la sentencia del 27 de julio de 2022 incurrió en un defecto procedimental absoluto o por exceso ritual manifiesto porque reabrió el debate de la caducidad, cuestión que ya había sido resuelta en la audiencia inicial con base en la Sentencia SU-254 de 2013 y porque no tuvo en cuenta la calidad de víctimas por desplazamiento forzado de los actores, a causa de la masacre perpetrada en Chengue50. En ese orden de ideas, también puede inferirse que alegan la irregularidad de desconocimiento del precedente constitucional51 (sentado en la sentencia de unificación citada) como también del precedente judicial del alto tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa.

1. Esto último, porque al momento de admitirse la demanda no había una postura unificada de la Sección Tercera sobre la contabilización del término de caducidad de la acción respecto a delitos de lesa humanidad, encontrándose fallos favorables a los accionantes en torno a la aplicación de esa figura. Y, adicionalmente, hicieron alusión a varios pronunciamientos del Consejo de Estado donde, en casos análogos, aplicaron la regla sentada por la Corte Constitucional en la sentencia de unificación de 201352.

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando se ejerce la acción de tutela para cuestionar decisiones judiciales, es requisito indispensable que se identifiquen los hechos que dieron lugar a la vulneración alegada y cuando no se identifican de manera concreta los defectos específicos alegados, es importante realizar un “adecuado balance entre la exigencia de las mencionadas causales y la eficacia del derecho de acceso a la justicia”53, lo cual, en todo caso, no da lugar a exigir una técnica procesal específica para su planteamiento, pero sí que del relato de los hechos puedan comprenderse las irregularidades en las que probablemente incurrió la autoridad judicial al expedir la sentencia. Más aún, cuando estamos ante una población vulnerable como las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, quienes gozan de protección constitucional reforzada54.

1. Así lo comprendió el juez de tutela de primera instancia quien, al abordar el análisis del presente caso, precisó que, aunque la parte accionante enmarcó sus reparos en el defecto procedimental, la Sala advertía que varios de sus argumentos correspondían a otros defectos. Y, en este caso, precisó que solo se ocuparía de analizar el desconocimiento del precedente, en particular, respecto de la Sentencia SU-254 de 2013, porque tenía vocación de prosperar55.

1. En resumen, la parte accionante alegó de manera expresa la configuración del defecto procedimental absoluto o por exceso ritual manifiesto (por no tener en cuenta la calidad de víctimas de los actores ni las normas de ius cogens e internacionales que integran el bloque de constitucionalidad). De igual manera, del escrito de demanda se colige que, su reproche principal está relacionado con la estructuración del defecto por desconocimiento del precedente (constitucional y judicial) por no aplicar lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013, en lo relacionado con la contabilización del término de caducidad para la población víctima de desplazamiento forzado.

1. Con base en lo anterior, le corresponde a la Sala examinar si el tribunal accionado vulneró el derecho al debido proceso de la parte accionante, en particular, si con la sentencia objeto de reproche incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente constitucional y procedimental por exceso ritual manifiesto, al declarar probada la excepción de caducidad sin tener en cuenta la sentencia de unificación de la Corte Constitucional y algunos fallos del Consejo de Estado que eran favorables a los intereses de los accionantes respecto a la aplicación de dicha institución en su caso, ni tomar en consideración la calidad de víctimas de desplazamiento forzado de los accionantes, quienes gozan de especial protección constitucional a nivel interno e internacional.

1. Teniendo en cuenta que la presente acción de tutela se dirige contra providencias judiciales, la Sala primero analizará si se cumplen los requisitos genéricos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra las mismas. Si se supera el análisis de estos presupuestos, la Sala seguirá adelante con el análisis de fondo del asunto.

1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. Requisitos generales

La jurisprudencia estableció las causales genéricas y especiales de procedibilidad, que fueron desarrolladas en Sentencia C-590 de 200556. En cuanto a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, se encuentran los siguientes:

(…) a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que

corresponde definir a otras jurisdicciones57. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable58. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la Jurisdicción Constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración59. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora60. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible61. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela62. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

Asimismo, algunas sentencias de esta Corporación que abordan el análisis de acciones de tutela contra providencias judiciales, incorporan el presupuesto de la legitimación en la causa, tanto por activa63 y pasiva64, a los requisitos de procedencia anteriormente mencionados65, con base en lo dispuesto en la Sentencia C-590 de 2005.

1. En este asunto los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se encuentran acreditados.

1. Para iniciar, el presente asunto es de evidente relevancia constitucional, pues se circunscribe a estudiar la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral y a la igualdad, como a los principios constitucionales de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, que se habrían producido con la expedición de la providencia que confirmó la decisión del juez de primera instancia de declarar probada la caducidad de la acción en el proceso de reparación directa que ejercieron los accionantes en calidad de víctimas, por la masacre perpetrada en Chengue el 17 de enero de 2001, por las AUC.

Por su parte, el juez de primera instancia de reparación directa argumentó que los actores no acreditaron que el daño que presuntamente sufrieron guarda relación con los hechos acaecidos en Chengue. Resolvió el caso con base en un fallo de tutela del Consejo de Estado que tiene efectos inter partes en el cual se presentan con claridad dos líneas interpretativas sobre la forma en que debe contarse el término de caducidad en los casos de desplazamiento forzado, una de las cuales era no aplicar la caducidad cuando podía colegirse que estábamos frente a un delito de lesa humanidad.

No obstante, la jueza decidió seguir la postura de la Sección Tercera, según la cual, este conteo debe realizarse a partir del momento en el que las víctimas pueden retornar a sus lugares de origen. Por tanto, como los accionantes regresaron a los sitios que abandonaron forzosamente en el año 2006, solo podían ejercer la acción hasta el año 2008. Así las cosas, como acudieron a la justicia solo hasta 2015 (sin que dieran cuenta de las razones de su tardanza), debía aplicar los efectos de la misma bajo la figura de la caducidad. Finalmente,

fue enfática en afirmar que la Sentencia SU-254 de 2013 no era aplicable al caso de los actores porque esta solo amparaba las reclamaciones en torno a la indemnización administrativa de la población en situación de desplazamiento, y lo que aquí se pretendía era la reparación por la vía judicial.

Por su parte, el tribunal administrativo, en sede de apelación, decidió confirmar la decisión de primera instancia respecto a la caducidad de la acción. Sin embargo, esta autoridad no lo hizo por las mismas razones del a-quo sino con fundamento en la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre la contabilización de dicho término en delitos de lesa humanidad. Y concluyó que los actores conocieron del daño sufrido y de la posible participación de agentes del Estado desde el mismo momento en el que se perpetró la masacre, por lo cual, si estos hechos ocurrieron en el año 2001, la caducidad de la acción acaeció en el año 2003.

Agregó esa autoridad judicial que los accionantes no pueden alegar la aplicación del precedente constitucional porque no existe identidad de supuestos fácticos y, en todo caso, el precedente vinculante en este asunto es el de la jurisdicción contenciosa administrativa por brindar una respuesta plausible para su resolución.

La parte actora afirma que la decisión de declarar probada la excepción de caducidad en este caso afecta de manera intensa los derechos fundamentales de las víctimas, pues ya no cuentan con la posibilidad de acudir por la vía judicial a obtener del Estado la reparación económica y moral por los perjuicios sufridos a causa de la masacre de Chengue. Más aún, cuando al momento de proferirse el fallo no se había expedido la sentencia de unificación del Consejo de Estado y existía un precedente tanto en la jurisdicción contenciosa administrativa como en la jurisdicción constitucional, favorable al conteo o la interrupción del término de caducidad en su caso. Lo anterior, además con sustento en normativa internacional que integra el bloque de constitucionalidad respecto a víctimas de delitos de graves violaciones de derechos humanos.

En virtud de lo expuesto, se observa que el presente caso compromete derechos de gran trascendencia constitucional respecto de una población que se encuentra en situación de vulnerabilidad66, como los son el acceso efectivo a la administración de justicia, a la reparación integral y al debido proceso. Y los principios constitucionales de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. Ello, si como se afirma, se tiene en cuenta que los jueces optaron por aplicar disposiciones legales y reglas jurisprudenciales que llevaron a la imposibilidad del ejercicio de acción, sumado a que no integraron a su análisis la calidad de víctimas de los accionantes; lo cual podría estructurar los defectos específicos: procedimental absoluto o por exceso ritual manifiesto y desconocimiento del precedente (judicial y constitucional).

Adicionalmente, se observa que la presente acción de tutela no versa en esencia sobre asuntos legales o económicos, no pretende reabrir debates abordados en el proceso ordinario sino que persigue la protección de los derechos fundamentales anteriormente mencionados67.

Por todo lo anterior, el presente asunto reviste especial relevancia constitucional.

1. En relación con la exigencia de agotar todos los medios de defensa judiciales que la parte accionante tuvo a su alcance, se evidencia que esta agotó el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad. Y, en el escrito de demanda, sostuvo que acudía a la acción de tutela porque no contaba con otro mecanismo jurídico idóneo para invocar la protección de sus derechos fundamentales.

Al respecto, el juez de tutela de segunda instancia declaró la improcedencia del amparo porque a su juicio el reproche realizado por la parte actora contra la providencia cuestionada podía alegarse a través del recurso extraordinario de revisión, en particular, con base en lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA: “Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

Esta Corporación, mediante Sentencia SU-157 de 2022, reiteró que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo jurídico idóneo y efectivo para garantizar la protección de los derechos invocados con ocasión de las irregularidades que se adviertan al momento de la expedición de un fallo judicial. Sin embargo, también expuso que no se requiere acreditar su previo ejercicio “…cuando los derechos fundamentales reclamados no sean susceptibles de protegerse de forma integral por el recurso extraordinario, ya sea porque: (i) los hechos no se encuentran dentro de alguna causal taxativa de revisión, o (ii) aunque resulte viable y pueda prosperar, la decisión para el caso particular no es oportuna ni suficiente68”.

La Corte evidencia que, contrario a lo expuesto por el juez de tutela de segunda instancia, no se impone exigir el agotamiento del recurso extraordinario de revisión a los accionantes en este asunto:

En primer lugar, el juez de tutela hace alusión a dos pronunciamientos del Consejo de Estado, a la luz de los cuales concluye que los reparos concernientes al desconocimiento del precedente o de la jurisprudencia en vigor alegados por los actores encuadran en una causal de nulidad que puede ser decretada en esa instancia. Por un lado, aduce que ese alto

tribunal estableció que el término de caducidad debe analizarse con base en la normativa vigente para el momento en el que se presentó la demanda69. Sin embargo, no precisó que dicha conclusión se dio en el marco del ejercicio del medio de control de controversias contractuales donde estaban analizando una cuestión sustancialmente diferente en términos de conteo de la caducidad que fueron aplicadas a ese caso particular y que dista del análisis que nos avoca en esta ocasión70.

De otro lado, hace alusión a una sentencia de tutela en la que el alto tribunal indicó que los eventos en los cuales las partes controvierten el conteo del término de caducidad no pueden ser alegados a través del recurso extraordinario de revisión y negó el amparo invocado71. Sin embargo, señaló que en esa misma decisión se definieron algunas circunstancias en las cuales podía acudirse a dicho medio extraordinario para controvertir la contabilización del término de la caducidad cuando la autoridad judicial se apartaba del precedente o de la jurisprudencia en vigor, para el momento en el que se presentó la demanda. No obstante, esa regla se dio en el marco de una acción de tutela con efectos inter partes. Y, según lo cita el mismo fallo que la contiene, se dio bajo la consideración de que si lo que pretendían los accionantes era obtener un pronunciamiento de la Sala plena para unificar o realizar un conteo diferente de dicho término, debieron cumplir con la carga argumentativa de acreditar cuál era el precedente o jurisprudencia en vigor desconocidos. Lo cual, contrario a lo que aquí acontece, fue expuesto de manera amplia por los accionantes luego de que se expidiera la sentencia de primera instancia de reparación directa.

En tercer lugar, lo que sienta mayores dudas respecto a la procedencia del recurso extraordinario de revisión en este caso, guarda relación precisamente con lo expuesto en el párrafo precedente y que se encuentra expuesto en los fallos referidos por el juez de tutela de segunda instancia como en uno más reciente del Consejo de Estado72, acerca de los aspectos que deben concurrir para que prospere el recurso extraordinario de revisión por la causal quinta del artículo 250 del CPACA:

"…en primer lugar que, el vicio alegado se haya configurado en el momento procesal en que se profirió la sentencia, y, en segundo lugar que, el vicio invocado se haya fundamentado en un desconocimiento grave o insaneable de alguna ritualidad sustancial propia de esa actuación…"73.

De acuerdo con lo expuesto en dicho pronunciamiento esta causal tiene carácter restrictivo y no podría invocarse una causal de nulidad que hubiese acaecido en una etapa previa a la de la expedición de la sentencia, a excepción de que esta no hubiese podido ser advertida por el recurrente a lo largo del proceso. Esto, en razón a que este medio extraordinario no puede convertirse en una tercera instancia para alegar las omisiones de las partes. Sumado a que, el Consejo de Estado ha establecido algunas hipótesis en las que podría alegarse dicha

nulidad74. Y ha enfatizado en que este recurso no puede interponerse con el fin de cuestionar la interpretación jurídica que realizan las autoridades judiciales porque ello hace parte del ámbito de su autonomía judicial. Como también que resulta antitécnico que el recurrente reitere los argumentos expuestos en cada una de las instancias para sustentarlo.

Como puede verse, lo pretendido por los actores a través de esta acción constitucional no podría ser alegado, en los términos en los que lo planteó el juez de tutela de segunda instancia, mediante el recurso de revisión. Puesto que las cuestiones que ellos alegan fueron planteadas en etapas previas al fallo de segunda instancia y según la jurisprudencia atrás citada, a través de este mecanismo extraordinario, por la causal quinta, no es posible cuestionar la interpretación normativa o jurisprudencial de los jueces de instancia75.

Además, sobre el análisis de dicho presupuesto, la Corte Constitucional ha establecido que, en el caso de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, hay lugar a flexibilizar el estudio de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En virtud de ello, el estudio del requisito de subsidiariedad también implica tomar en consideración la especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran los accionantes76 de cara a las exigencias expuestas por el Consejo de Estado para ejercer ese recurso extraordinario:

"(…) la interposición de este recurso, exige una carga argumentativa precisa por parte del recurrente, toda vez que, esta debe hacerse de manera técnica, rigurosa y fundamentada, y que impida la reapertura de aspectos que fueron tratados por el juez de instancia. De ahí que, tampoco sea un instrumento procesal para discutir los fundamentos jurídicos de las providencias"77.

Condiciones que, como ya se dijo, los actores no podrían cumplir en este caso y, en el hipotético evento de que así fuera, en atención a su especial condición de vulnerabilidad y a las particularidades del presente caso, la exigencia de su agotamiento constituiría una carga desproporcionada. Así las cosas, dicho requisito se encuentra acreditado.

1. En relación con el requisito general de inmediatez, la Sala observa que la sentencia que confirmó el fallo de primera instancia, en relación con declarar probada la excepción de caducidad, se expidió el 27 de julio de 2022 y fue notificada el 10 de agosto del mismo año78, y que la acción de tutela se presentó el 15 de septiembre de 202279. Es decir, que el ejercicio de la presente acción constitucional se realizó en un tiempo oportuno y razonable. Por tanto, se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

1. Legitimación en la causa por activa. Con respecto a este presupuesto, la Corte encuentra que también se halla acreditado, toda vez que quienes ejercieron esta acción constitucional actuaron como parte demandante en el proceso judicial de reparación directa80.

1. Legitimación en la causa por pasiva. Este requisito también se cumple en el caso bajo análisis, dado que la autoridad judicial accionada, Tribunal Administrativo de Sucre, Sala de Decisión Oral, es una autoridad que pertenece a la jurisdicción contenciosa administrativa y en ejercicio de sus funciones, como juez de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa, expidió el fallo que se cuestiona a través de esta acción de tutela.

1. La parte accionante identificó de manera razonable los hechos que considera violatorios de sus derechos fundamentales, en particular, del debido proceso.

Los accionantes reprochan fundamentalmente que las autoridades judiciales al interior del medio de control de reparación directa se pronunciaron de nuevo sobre la excepción de caducidad propuesta por los demandados, cuando esta cuestión fue analizada y declarada no probada en la audiencia inicial del 5 de julio de 2017, por parte de la jueza administrativa de primera instancia, de acuerdo con la regla sentada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013.

En su sentir, dicho aspecto no podía ser estudiado de nuevo porque esa decisión ya había hecho tránsito a cosa juzgada. Con la gravedad de que no se tomó en consideración la jurisprudencia del Consejo de Estado ni de lo expuesto en instrumentos internacionales sobre la no aplicación del término de caducidad en delitos de lesa humanidad.

Insistieron en que no se tuvo en cuenta que las reglas de la sentencia de unificación de la Corte Constitucional son aplicables a sus casos porque cumplen con la condición exigida en ese fallo para ser amparados por el término de caducidad que allí se estableció, esto es, encontrarse inscritos en el Registro Único de Víctimas, a causa del desplazamiento forzado por la violencia, con ocasión de los hechos acaecidos el 17 de enero de 2001, en Chengue. En cuya parte resolutiva se determinó que el cómputo del término de caducidad sobre los procesos judiciales que a futuro interpusiera la población víctima de desplazamiento forzado, ante la jurisdicción contenciosa, se empezaría a contar desde que esa sentencia quedara ejecutoriada sin que fuera posible contar tiempos anteriores. Por lo cual, no tenían la carga de acreditar por qué no acudieron a los jueces con anterioridad.

Sumado a que para la época en la que se expidió el fallo de primera instancia en el proceso

de reparación directa, la Sección Tercera contaba con una línea jurisprudencial que abogaba por la no aplicación del término de caducidad respecto a actos relacionados con delitos por graves violaciones a los derechos humanos y de lesa humanidad, como puede catalogarse su caso.

De igual manera, sostienen que, en segunda instancia, el tribunal accionado aplicó la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, cuando la excepción de caducidad ya había sido resuelta tres años antes con base en un pronunciamiento del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, el cual tiene prevalencia por dar alcance a un derecho fundamental de la población víctima de desplazamiento forzado.

Por tanto, consideran que la autoridad accionada incurrió en un excesivo formalismo en el análisis del conteo del término de la caducidad en sacrificio de las garantías de las víctimas del conflicto quienes, en virtud del principio pro homine y otras normas del bloque de constitucionalidad y de ius cogens, podrían haber sido objeto de la aplicación de un criterio hermenéutico más favorable a los intereses de la población en situación de desplazamiento por la masacre de Chengue.

Por lo anterior, insistieron en que se desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso efectivo a la administración de justicia, a la reparación integral y los principios constitucionales de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

1. Por último, la protección que solicita no se dirige contra una sentencia de tutela, sino contra la providencia expedida por el Tribunal Administrativo de Sucre el 27 de julio de 2022, que decidió confirmar la sentencia del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo del 27 de septiembre de 2019, la cual declaró probada la excepción de caducidad en el medio de control de reparación directa.

Teniendo en cuenta que se encuentran acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Séptima resolverá el problema jurídico planteado. Para ello, examinará: (i) las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en particular, el defecto por desconocimiento del precedente constitucional y procedimental por exceso ritual manifiesto y, (ii) a la luz de las anteriores consideraciones resolverá el caso concreto.

1. Causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Además de acreditar los presupuestos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial, también se requiere que se consolide por lo menos uno de los defectos específicos desarrollados por esta Corporación en su jurisprudencia81. Estos son:

"(…) Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

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 inconstitucionales82 o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. 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.

g. 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.

h. 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 vulnerado83.

i. Violación directa de la Constitución.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales".84

Una vez se supera el análisis de los requisitos generales de procedencia contra providencia judicial y se configura por lo menos uno de los defectos específicos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, es posible adelantar el análisis por la vulneración del debido proceso.

A continuación, se hará referencia de manera específica a las causales especiales de desconocimiento del precedente judicial y constitucional y al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

1. Desconocimiento del precedente judicial y constitucional

El precedente constitucional

Esta Corporación reconoce la fuerza vinculante del precedente judicial horizontal y vertical. En particular, respecto al precedente que emana de las altas cortes ha explicado que, en virtud del carácter unificador del mismo, debe ser observado por los jueces (singulares y colegiados). Sin que ello signifique que, en virtud del principio de autonomía judicial no puedan apartarse del mismo, a condición de que cumplan con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia85. La Sentencia C-621 de 201586, que citó la Sentencia C-634 de 201187, enfatizó que las razones para apartarse del precedente deben ser explícitas y razonadas. Y, advirtió que:

(…) resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer,

o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso (…) (Negrilla fuera de texto).

(…) Ahora bien, a lo largo de la jurisprudencia de esta Corporación se ha sostenido que las decisiones de la Corte Constitucional en materia de interpretación (…) de derechos fundamentales tiene prevalencia respecto de la interpretación que sobre la misma realicen los demás órganos judiciales. Así quedó sentado en la ratio decidendi de la Sentencia C-816 de 201188, en que la Corte decidió declarar exequibles el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. a su vez compiló la línea jurisprudencial en la materia (sic).

En la Sentencia C-539 de 201189 la Corte decidió declarar exequible la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa" contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado -y el Consejo Superior de la Judicatura, sala disciplinaria- a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional, la cual es prevalente en materia de interpretación de los derechos fundamentales y de la Constitución en general (…)90.

Este criterio de prevalencia del precedente constitucional se adscribe no solo a las sentencias que expide esta Corporación en sede de control abstracto sino también en sede de tutela. Es decir, que ambas tienen una proyección vinculante91.

En esa medida, la Corte Constitucional ha manifestado que no son aceptables los argumentos que esgrimen las autoridades públicas y judiciales cuando se niegan a aplicar el precedente sentado en un fallo de tutela, oponiendo como razón que sus efectos son inter partes. Ello por cuanto si bien las órdenes solo vinculan a las partes que intervinieron en el proceso, no ocurre lo mismo respecto a la ratio decidendi.92

La ratio decidendi o razón de la decisión (i) fundamenta de manera directa la decisión adoptada; (ii) adquiere el carácter de norma general. Por lo anterior (iii) debe aplicarse de manera obligatoria en todos los casos que encuadren en la regla sentada por el órgano judicial para garantizar la igualdad de trato y el debido proceso.93

Adicionalmente, la Corte sostuvo que la razón de la decisión además de ser el sustento normativo de la sentencia, fija el alcance interpretativo que procede acerca de una situación fáctica determinada y "…la correcta aplicación de la norma…".94 En este sentido, agregó que95:

(…) el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto concreto revisado y que en cuanto fija el contenido y alcance de los preceptos constitucionales, hace parte del concepto de "imperio de la ley" a la cual están sujetos los jueces y las autoridades públicas de conformidad con el artículo 230 Superior.96

Retomando las razones que fundamentan la vinculatoriedad del precedente constitucional, tanto en sede de control abstracto como en sede de tutela, estas son:

i. la realización material del principio constitucional de seguridad jurídica;

ii. la diferencia entre las consideraciones de la sentencia, la decisión y la razón de la misma. En este punto, es importante reiterar que no solo es obligatoria la parte resolutiva del fallo judicial sino los considerandos que tienen una incidencia directa en la decisión o son la ratio decidendi de la misma.

iii. La jurisprudencia como fuente de derecho. 97

Sobre este último aspecto, la Sentencia T-292 de 200698 aseveró que la ratio decidendi de las sentencias expedidas por la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto "…tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional".

En el fallo citado anteriormente también se establecieron unos supuestos que pueden guiar la determinación sobre si un precedente es vinculante o no en un caso concreto, así:

i. En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente99.

i. La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.

i. Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente.

También es importante recordar que, si bien todas las autoridades se encuentran sometidas al imperio de la ley, esta expresión "… significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores…"100.

En particular, esta Corporación entiende que el mandato contenido en el artículo 230 superior que vincula a todas las autoridades públicas y judiciales debe leerse en un sentido amplio, esto es: "(…) como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales (…)"101.

Asimismo, en la Sentencia C-539 de 2011102, a la que se viene haciendo referencia y que fue reiterada en pronunciamientos posteriores, C-634 de 2011103, T-455 de 2012104, T-430 de 2014105 y T-216 de 2017106, y, se fijaron reglas importantes en torno al tema que se viene abordando, esto es, sobre el alcance del precedente constitucional y las razones por las cuales tiene fuerza vinculante y prevalente para las autoridades públicas y judiciales. Al respecto, se resaltan las siguientes:

(ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso;

(x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y

(xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su

totalidad, “y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley” para el caso en concreto. 107

Asimismo, esta Corporación reiteró que el alcance otorgado a los preceptos constitucionales y a la ley debe guardar conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional, órgano encargado de definir su interpretación y aplicación108. Dicha labor hermenéutica es vinculante “para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales”109.

El precedente judicial en la jurisprudencia del Consejo de Estado

Las anteriores reglas también han sido reiteradas por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de febrero de 2015. En este fallo, la Sección Quinta del Consejo de Estado recordó el alcance de la figura jurídica del precedente otorgado por dicho órgano, así:

De igual manera, el Consejo de Estado advirtió que coincide con la Corte Constitucional en las razones que fundamentan la importancia de acoger el precedente judicial en la resolución de casos concretos, estas son: (i) el principio de igualdad; (ii) el principio de cosa juzgada; (iii) la autonomía judicial; (iv) los principios de buena fe y confianza legítima y; (v) la racionalidad del sistema jurídico112.

Bajo esa misma línea argumentativa, mediante sentencia del 13 de octubre de 2013, la Sección Primera del Consejo de Estado señaló que lo primero que debe acreditarse cuando se alega un desconocimiento del precedente judicial es que se trate de un “verdadero precedente” y no de un pronunciamiento aislado que ha sido controvertido en pronunciamientos posteriores. Y, segundo, que la autoridad judicial que decide apartarse del mismo debe justificar dicha postura con base en razones jurídicas suficientes. En esos términos, su proceder estaría legitimado a la luz del principio de autonomía judicial y, a la vez, desvirtuaría una actuación caprichosa y arbitraria113.

En ese mismo pronunciamiento sostuvo que el deber de aplicar el precedente judicial no puede convertirse en un ejercicio mecánico que lleve al desconocimiento de principios importantes en el ordenamiento jurídico como el de la independencia judicial, la igualdad, la justicia o la realización efectiva de los derechos fundamentales, así:

De aquí que resulte pacífico afirmar que se trata de un deber que no puede suponer la aplicación mecánica, inflexible y ciega de los denominados precedentes, siendo indispensable el reconocimiento de los eventos en los cuales resulta legítimo, razonable e incluso obligado distanciarse de la línea decisoria trazada con anterioridad, so pena de incurrir en el desconocimiento de preceptos constitucionales tan valiosos como la garantía de la independencia y autonomía judicial, lo mismo que de principios como los de igualdad y justicia, o el mandato de protección eficaz y progresiva de los derechos fundamentales.

1. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

Esta Corporación ha sostenido que, dentro de la categoría del defecto procedimental absoluto, también se encuentra el que se deriva del denominado exceso ritual manifiesto. El desarrollo de los mismos se ha dado en virtud de la materialización de dos preceptos constitucionales: el artículo 29, del cual se deriva la observancia de las formas propias de cada juicio y el artículo 228, que implica el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial y la búsqueda de la justicia material por parte de los operadores judiciales114.

El defecto por exceso ritual manifiesto puede estructurarse cuando la autoridad judicial opta por:

"(i) aplicar en forma inflexible disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de los derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva, aunque en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; (iii) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.115"116.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos requisitos específicos que deben acreditarse cuando se alega dicho defecto. Estos son:

"´(i) (Q)ue no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al (sic) interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (iv) que como consecuencia de lo anterior, se presente una vulneración a los derechos

fundamentales´117”118

Por último, por ser relevante para el caso que es objeto de estudio por la Sala, es importante mencionar algunos elementos a tener en cuenta cuando se están interpretando normas que consagran o desarrollan derechos de la población en situación de desplazamiento por la violencia:

“…1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997;119 “2) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;”120 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”.121”122

1. Estudio del caso concreto

El Tribunal Administrativo de Sucre incurrió en la causal específica de desconocimiento del precedente constitucional.

1. El Tribunal Administrativo de Sucre- Sala Primera de Decisión Oral, al confirmar lo decidido por el juez de instancia, específicamente en lo que tiene que ver con declarar probada la excepción de caducidad en este caso, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional, sentado en la Sentencia SU-254 de 2013.

1. Vale aclarar que las razones por las cuales esta autoridad judicial adoptó su decisión no tuvieron que ver con los fundamentos expuestos por el juzgado de primera instancia, como lo expuso en el fallo atacado, sino por razones diferentes. Esto es, en aplicación de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020. Al paso que el fallo del a-quo sustentó su postura con base en un fallo de tutela del Consejo de Estado con efectos inter partes. En este se presentaban las posturas de la Sección Tercera sobre la aplicación del término de caducidad, en la que la jueza se decantó por aquella línea que interpretó que su contabilización (en casos de desplazamiento forzado) iniciaba desde el momento en que estuvieran dadas las condiciones de retorno a sus lugares de origen, lo cual, según expuso,

había sucedido desde el año 2006. Por tanto, en 2008 había acaecido dicho fenómeno jurídico respecto de la acción que pretendían ejercer sin que los accionantes hubiesen explicado el motivo de su tardanza.

1. Por el contrario, el tribunal acudió a la sentencia del Consejo de Estado antes referida, de la cual extrajo las reglas aplicables para resolver el caso concreto de los actores. Resaltó que el término de caducidad relacionado, entre otros, con delitos de lesa humanidad, debe contabilizarse según el término general establecido por el legislador (dos años), con excepción del evento de desaparición forzada, a partir del momento en el que los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de atribuirle responsabilidad. Y que dichas reglas no serían aplicables en los casos en los cuales materialmente no pudo ejercerse el derecho de acción, término que se reanudaría desde que se superaron dichas circunstancias.

1. A la luz de lo anterior, concluyó que en este caso era aplicable el término general de los dos años, a partir del mismo día en el que aconteció la masacre de Chengue, 17 de enero de 2001, porque como el desplazamiento forzado tiene el carácter de continuado debe contarse el tiempo a partir del conocimiento del hecho y no del perjuicio. Sumado a que era un hecho notorio que las AUC desplegaban sus actuaciones deliberadamente ante la ausencia de presencia estatal o por la complicidad que existía entre este grupo ilegal con algunos agentes del Estado. Por lo cual, era posible que los accionantes pudieran inferir que este último tuviera algún grado de responsabilidad en los hechos relatados.

1. Con respecto a la aplicación del término de caducidad a partir de la ejecutoria de la Sentencia SU-254 de 2013, sostuvo que este no era aplicable y que ya no surtía efectos en virtud del pronunciamiento recientemente expedido por el Consejo de Estado. A lo cual agregó que, en todo caso, la sentencia de la Corte abordaba supuestos fácticos y problemas jurídicos diferentes, pues solo circunscribió el análisis a casos de reclamos por la vía de la indemnización administrativa mientras que en este escenario se pretendía acceder a la indemnización de perjuicios por la vía judicial.

1. Contrario a lo expuesto por el tribunal accionado, esta Sala encuentra que, tal como lo sostienen los accionantes y también el juez de tutela de primera instancia, la regla contenida en la Sentencia SU-254 de 2013 es plenamente aplicable para la resolución de la presente acción constitucional, como pasa a verse.

1. En este pronunciamiento, la Corte abordó el análisis de varios casos relacionados con

víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, que solicitaban la reparación integral y, como parte de ella, la indemnización pronta de los perjuicios ocasionados a causa de dicho desplazamiento.

1. El problema jurídico planteado, contrario a lo expuesto por el tribunal accionado, no solo se circunscribió al estudio de la vulneración del derecho a la indemnización administrativa de esta población sino también al de la reparación integral, que incluye la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener el resarcimiento por los perjuicios sufridos.

1. Sumado a ello, unificó la jurisprudencia respecto a "los distintos criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales, a partir de las cuales se han adjudicado diferentes consecuencias jurídicas a los mismos supuestos de hecho en materia de reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado"123.

1. Entre las múltiples consideraciones que desarrolló, se encuentra la relacionada con el marco jurídico de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios. Pero no es cierto que el problema jurídico se redujera al análisis de la procedencia de la indemnización administrativa respecto a esta normativa porque dicha sentencia fue mucho más allá y además también contempla disposiciones sobre la indemnización por la vía judicial124. Sobre todo, en esa sentencia, la Corte clarificó las distintas vías institucionales con las que cuentan las personas en situación de desplazamiento por la violencia, para acceder a una reparación integral, como son: las vías judicial penal y contenciosa administrativa y la vía administrativa que es diferente a las medidas asistenciales ofrecidas por el Gobierno. Lo cual, como expuso el juez de tutela de primera instancia, la Corte no lo había abordado hasta ese momento.

1. Como sustento de la decisión que adoptaría más adelante, esta sentencia recoge lo que la jurisprudencia constitucional ha señalado sobre el daño que produce en las personas el delito de desplazamiento forzado por la violencia, la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta que este ocasiona en la vida de quienes lo padecen y la necesidad de que se garanticen sus derechos de manera integral:

"…la jurisprudencia constitucional ha reconocido el drama humanitario que causa el desplazamiento forzado como un hecho notorio, así como la dimensión desproporcionada del daño antijurídico que causa este grave delito, el cual ha calificado como (i) una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento; (iii) una pérdida o afectación grave de todos los derechos fundamentales y

de los bienes jurídicos y materiales de esta población, que produce desarraigo, pérdida de la pertenencia, de la autonomía personal, y por tanto dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación de esta población; y (iv) por consiguiente como una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de inusual y gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito.

Teniendo en cuenta las dimensiones del daño causado por el desplazamiento forzado y el carácter sistemático, continuo y masivo de este delito, la Corte ha (i) declarado el estado de cosas inconstitucional en relación con la vulneración masiva, continua, sistemática del desplazamiento forzado; (ii) la obligación y responsabilidad del Estado en materia de prevención y de atención integral desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización socioeconómica y la reparación integral a las víctimas; (ii) ha evidenciado las carencias y falencias por parte de la respuesta estatal e institucional en relación con la prevención y atención integral del desplazamiento y ha adoptado medidas que fijan parámetros constitucionales mínimos para la superación de dichas falencias y del estado de cosas inconstitucional, para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; y (iii) ha insistido en que el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista”125.

1. Y, en el examen de los casos concretos, puntualmente se refirió a que a esta población no se le pueden exigir requisitos de imposible cumplimiento que desconozcan su calidad de víctimas o los revictimicen. Por lo tanto, debía asumirse que “con la declaración e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hasta ahora existente, que se transformó en el Registro Único de Víctimas, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada cumple con una carga mínima”126 para acceder a las diferentes medidas de reparación integral establecidas en la ley.

1. Posteriormente y para el caso que nos convoca, desarrolló otro punto de análisis sobre el alcance y sentido del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Luego de lo cual, determinó que:

“…los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascursos de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”. (Subraya fuera de texto)

1. Esta determinación es aplicable para los accionantes en el presente proceso de tutela porque (i) tienen la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, en consecuencia, son sujetos protección constitucional reforzada, al igual que los accionantes en el proceso del fallo de unificación (quienes se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta). Sumado a lo anterior: (ii) los accionantes se encuentran inscritos en el registro de víctimas desde antes de entrar en vigencia la Ley 1448 de 2011 y, por tanto, no solo acreditan la calidad de víctimas, sino que también cumplen con la condición mínima para acceder a todas las vías de reparación integral consagradas en la ley a favor de este grupo, hecho que fue reconocido por los jueces administrativos en sus sentencias127.

1. En ese orden de ideas, no es cierto como lo advierte el tribunal accionado que la sentencia de unificación de la Corte Constitucional no es aplicable a los accionantes porque sí acreditaron las condiciones mínimas consagradas en dicho fallo para estar amparados por la regla según la cual, el término de caducidad de la acción ejercida ante los jueces administrativos, solo puede contarse a partir del término de su ejecutoria. Esto es, desde el 23 de mayo de 2013. Y como los actores acudieron al medio de control de reparación directa el 30 de abril de 2015, aún se encontraban dentro del término para ejercer la acción.

1. De igual forma, no es válido que las autoridades judiciales le exijan cargas adicionales que no contempla la regla jurisprudencial antes citada. Como por ejemplo, exigirle a la parte actora que acredite las razones por las cuales no acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa luego de su retorno a sus lugares de origen ni mucho menos dar por hecho, como lo hizo el tribunal, que la contabilización del término de caducidad empezaba a transcurrir desde el mismo momento en que se perpetró la masacre, lo cual, sin lugar a dudas, es atribuirle una carga desproporcionada a las víctimas, quienes no tenían por qué conocer que los agentes estatales que tenían a su cargo defender su vida e integridad, no lo hicieron. Lo cual pudo comprobarse mucho tiempo después, luego de que desmovilizados de las AUC rindieran versiones ante la Fiscalía General de la Nación, sobre la manera en que se había ejecutado la masacre.

1. Más aún, luego de que personal de la Armada Nacional y de la Policía Nacional resultaran absueltos en investigaciones previas. Con todo, luego de esas declaraciones se reabrieron las investigaciones por parte de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación, donde determinaron que, en efecto, dichos agentes sí participaron y facilitaron la acción de este grupo ilegal contra la población indefensa de dicho municipio, bajo la amenaza de este grupo ilegal de ejecutar los mismos actos violentos en otros corregimientos vecinos128.

1. Por tanto, la Sala no comparte la conclusión de los jueces de instancia de reparación directa, en particular del tribunal cuya sentencia es la que se ataca principalmente, en el

sentido de concluir que, como el aparato judicial siguió prestando sus servicios en todo el país, es inexplicable que los actores no hubiesen acudido en tiempo a ejercer la acción respectiva. Esto desconoce que la imposibilidad material de acudir a las diferentes vías de reparación no se reduce a que los despachos judiciales estén en funcionamiento, sino a la posibilidad real de que las víctimas acudan a ellos, pues tienen que enfrentar todo tipo de barreras de acceso a la justicia como las económicas o la falta de conocimiento sobre las vías jurídicas que tienen a su disposición.

1. Al respecto, la sentencia de unificación de la Corte prescribió que los requisitos de inmediatez y subsidiariedad deben analizarse con flexibilidad en estos eventos, lógica aplicable a la imposibilidad material para acudir a la justicia, "en atención a sus precarias condiciones socio-económicas y de acceso a la justicia, al desconocimiento de sus derechos o a la imposibilidad fáctica, en la mayoría de los casos..."129.

1. Cabe anotar que, precisamente, una de las órdenes de la Sentencia SU-254 de 2013 es divulgar dicho fallo para que la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia pudiera ser advertida sobre lo decidido por esta Corporación y que podría ser favorable a sus intereses.

1. De igual manera, no es posible acoger la razón adicional por la que el tribunal accionado decidió apartarse de lo decidido en la SU-254 de 2013, relativa a que la Sentencia SU-254 de 2013 surtió efectos jurídicos en su momento pero que, ante la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, este era el precedente vinculante y aplicable al caso concreto.

1. Como se expuso en la parte considerativa, las sentencias del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional tienen un peso predominante respecto a la interpretación que realiza sobre los derechos fundamentales. Esto quiere decir que su labor hermenéutica prevalece sobre la interpretación que realicen de los mismos, los demás órganos judiciales. En particular, en esta sentencia de unificación, donde la Corte abordó, entre otros temas, lo atinente a las diferentes vías con las que cuentan las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, para acceder al goce efectivo de su derecho a la reparación integral. Y, que como se mencionó, es plenamente aplicable a los actores.

1. En definitiva, la aplicación de lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013 tiene sustento en el criterio de especialidad porque la Corte fijó una regla específica respecto al momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad, esto es, desde su ejecutoria, en los casos de desplazamiento forzado acaecidos con anterioridad a la expedición de ese fallo, como ocurre en el asunto bajo examen. Y, en el criterio de prevalencia de las normas

constitucionales y del alcance e interpretación que esta Corporación le otorgue a las mismas, tal como se expuso en el acápite de la vinculatoriedad del precedente constitucional que, entre otros fines, persigue garantizar la igualdad de trato y la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Sucre configuró el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

1. Adicionalmente, la Sala evidencia que el tribunal accionado realizó una aplicación inflexible del artículo 164 del CPACA que contempla el término general de caducidad, en particular, sobre el momento en el que las víctimas conocieron o debieron conocer del daño, sin tomar en consideración su condición vulnerable, ni la calificación del acto perpetrado en Chengue como de lesa humanidad, lo que estructuró el defecto específico procedimental por exceso ritual manifiesto.

1. En primer lugar, no existe la posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela.

En consecuencia, la Sala concluye que, en la actualidad, no existe otro mecanismo judicial para controvertir lo expuesto en la sentencia cuestionada.

1. En segundo lugar, el defecto procesal tiene una incidencia directa en el fallo que la parte actora acusa de vulnerar su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (prevalencia al derecho sustancial sobre las formas y principio de la justicia material). Pues, como lo afirmó la parte actora, dicha decisión conlleva la consecuencia de que no podrán acudir a la vía judicial para solicitar el resarcimiento de los perjuicios que sufrieron por la masacre perpetrada. Esto, a pesar de que en el recurso de apelación hicieron alusión, de manera adicional, a normas de ius cogens, de la Convención Americana de Derechos Humanos (como el artículo 25) que integra el bloque de constitucionalidad y a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, sobre la flexibilidad con la que debía analizarse la contabilización del término de caducidad de la acción de reparación directa por tratarse de víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, este argumento ni siquiera fue analizado en la sentencia cuestionada y, al contrario, la autoridad judicial les trasladó la carga desproporcionada a las víctimas de

acreditar por qué no acudieron a los jueces de la República desde el mismo día en el que acontecieron los hechos. El tribunal es aún más restrictivo en la interpretación del conteo del término de caducidad que el juez de primera instancia y de lo establecido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, acerca de que en los delitos de lesa humanidad debe tomarse en consideración la imposibilidad material de las víctimas de acudir a la justicia. Lo cual, también fue analizado con excesivo rigor a partir del planteamiento de que los despachos judiciales siguieron prestando sus servicios a nivel nacional. De manera que, concluyó que los accionantes renunciaron voluntariamente a ejercer las acciones jurídicas con las que contaban, sin que en ningún caso el tribunal considerara lo dispuesto en la normativa nacional e internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, ni tampoco en la jurisprudencia sobre la necesidad de concederle a las víctimas recursos ágiles y efectivos para garantizar la vigencia de sus derechos, como el de la reparación integral o la prohibición de revictimizarlos con exigencias desproporcionadas. Requisitos que, además, tampoco contemplaban las reglas jurisprudenciales que aplicó, menos aún, la Sentencia SU-254 de 2013, que constituía el precedente aplicable en su caso.

Por tanto, en aplicación rigurosa de las normas procedimentales y con pleno conocimiento de los efectos adversos que generaba su decisión para los accionantes, sacrificó garantías superiores de quienes actuaban como víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

1. En tercer lugar, la irregularidad fue alegada de acuerdo con las circunstancias del caso específico. Esto se observa de los argumentos expuestos al interior del medio de control de reparación directa ejercido por los accionantes, quienes insistieron en que en el presente caso no había lugar a declarar la caducidad de la acción en virtud del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Al respecto, esta Sala no se referirá al argumento según el cual el juez administrativo de primera instancia no podía volver a pronunciarse en la sentencia sobre la excepción de la caducidad, pues a la luz de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA una de las oportunidades en las que puede hacerlo es al momento de emitir un pronunciamiento de fondo.

No obstante, la Corte si resaltará lo atinente a que, desde ese primer fallo, la parte actora puso a consideración del juez de apelación todos los elementos de juicio con los que contaba, en aras de que realizara un análisis flexible de dicha institución por tratarse de víctimas de un acto catalogado como de lesa humanidad y cumplir con las condiciones exigidas por la Corte para que dicha población acudiera al ejercicio de las acciones judiciales, cuyo término de caducidad debía contarse a partir de que dicha providencia cobrara ejecutoria.

Sumado a lo cual, los accionantes pusieron de presente múltiple normativa nacional e internacional, le refirió al tribunal algunas providencias mediante las cuales la Sección Tercera del Consejo de Estado inaplicaba el término de caducidad en actos derivados de

delitos de lesa humanidad, como es el caso de los actores. Esto es un punto relevante porque hasta esa instancia no se había declarado probada dicha excepción con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado sino con fundamento en un fallo de tutela. Por lo cual, los actores no pudieron sustentar sus discrepancias sino solo frente a lo expuesto en el fallo judicial adverso a sus pretensiones, de primera instancia.

En esa medida encuentra esta Sala que los accionantes alegaron la irregularidad de acuerdo con las posibilidades en las que se hallaban en ese momento para solicitar la aplicación de lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013.

1. En cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior se presentó una vulneración al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. El Tribunal Administrativo de Sucre no enmarcó su función judicial de acuerdo con lo establecido en el artículo 228 de la Constitución Política. Específicamente, no le dio prevalencia al derecho sustancial sobre lo formal y negó la realización de derechos subjetivos en cabeza de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, como la reparación integral, cuando contaba con suficientes elementos de juicio para optar por la aplicación de la interpretación más favorable, en el caso que fue objeto de apelación.

1. En definitiva, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto consistió en la interpretación formalista de la norma procesal sobre la contabilización del término de caducidad en el ejercicio del medio de control de reparación directa que se opone a la vigencia de los derechos constitucionales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia, a la reparación integral de las víctimas y a los principios superiores de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

1. Síntesis de la decisión

1. En el presente caso le correspondió analizar a la Sala Séptima de Revisión si la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos específicos de tutela contra providencia judicial por desconocimiento del precedente constitucional y procedimental por exceso ritual manifiesto. Lo anterior, al confirmar la sentencia de primera instancia en el proceso de reparación directa que dio por probada la excepción de caducidad, con base en la aplicación rigurosa de la norma procesal que contempla el término de caducidad de la acción, y en jurisprudencia del Consejo de Estado expedida con posterioridad al uso del medio de control. Sin que en esa decisión tomara en consideración la protección constitucional reforzada de la población en situación de desplazamiento por la violencia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional vinculante y plenamente aplicable a los actores, en particular, cuando el hecho del cual se derivaba la solicitud de responsabilidad del Estado guardaba relación con actos que

constituyen delitos de lesa humanidad.

1. Con respecto al defecto específico de desconocimiento del precedente constitucional, concluyó que, en efecto, no se tomó en consideración la Sentencia SU-254 de 2013, que estableció que el término de caducidad para la población víctima de desplazamiento forzado que acudiera a la jurisdicción contenciosa administrativa a futuro, debía contabilizarse a partir de la ejecutoria de dicho fallo. En este caso, los accionantes se encuentran en los mismos supuestos fácticos de los accionantes de la sentencia de unificación, sumado a que los supuestos jurídicos allí abordados les son plenamente aplicables.

1. Acerca del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, se estableció que el Tribunal Administrativo de Sucre aplicó de manera inflexible lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, sobre la contabilización del término de caducidad en este caso, sin atender la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia de los accionantes, hecho que conllevó la afectación del derecho fundamental de acceso a la justicia en su contenido de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la justicia material; como también la garantía a la reparación integral y; los principios superiores de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

1. Decisión a adoptar

1. En consecuencia, la Sala Séptima de Revisión revocará la sentencia de tutela de segunda instancia que declaró improcedente el amparo invocado por los peticionarios, por incumplir el requisito de subsidiariedad y confirmará la decisión del juez de tutela de primera instancia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, que profirió el 20 de octubre de 2022, mediante la cual amparó los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los accionantes, por las razones expuestas en esta providencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera el 16 de diciembre de 2022 y, en su lugar, CONFIRMAR la sentencia expedida el 20 de octubre de 2022, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B en la que concedió la tutela interpuesta por los señores Neris Villadiego de Tovar y otros, contra el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral, por las razones expuestas en esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Expediente digital “ED_CORREO_JUANSEBASTI(.pdf) Nr oActua 2 -Otros”, consecutivo 96, en el que consta que la acción de tutela fue presentada, mediante correo electrónico, el 14 de septiembre de 2022, a las 5:06 PM.

2 Archivo digital, acción de tutela, folio 3.

3 Expediente digital, consecutivo 95 “ED_TUTELA(.pdf) NroActua 2(.pd f) NroActua 2 -Demanda-1”, folio 6.

4 Archivo digital, escrito de tutela, folio 7

5 Archivo digital, demanda de reparación directa, folios 11 al 14

6 Ibídem

7 Ibídem, folio 11

8 Ibídem, folio 12

9 Ibídem, folios 11 y 12

10 Ibídem, folio 12

11 Ibídem

12 Ibídem

14 Ibídem

15 Ibídem

16 Ibídem

17 Ibídem, folio 13

18 Expediente digital, acción de tutela, folios 7 al 8

19 Archivo digital, demanda de reparación directa, folios 13 al 14

20 Folio 3-21, archivo digital Consecutivo N° 13

21 Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folio 41: “Declara probada la excepción de legitimación en la causa por activa respecto de los señores Aminta del Socorro Tovar Salas, Dalgis Rosa Márquez Tovar, Eduardo José Peña Mercado, Eleazar Tovar Beltrán, Flor María Rodríguez Rodríguez, Graciela del Carmen Villadiego Peña, José Luis Olivera Mercado y Norma Isabel García Chavez…”.

22 Ibídem, “Declarar probada la excepción de caducidad de la acción en relación con los señores Gloria María Olivera Rodríguez, Guedys Rafael Peña Salas y Neris María Villadiego de Tovar…”.

23 La jueza sostuvo que no acreditaron cómo vivieron lo acontecido el 17 de enero de 2001 “…en el sentido de haber padecido o vivido en forma presencial tales hechos, ni haber sido objeto de amenazas por parte de los grupos armados al margen de la ley…”. Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folio 30.

24 Radicado 70-001-23-31-000-2005-01762-00. Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folios 30 y 31.

25 “VIGÉSIMO CUARTO.- DETERMINAR que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascursos de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”.

26 Esto es, como los pronunciamientos que deben seguir los jueces contenciosos en este caso por abordar un problema jurídico similar al que ahora es analizado. Ibídem, folio 32.

27 Citó los siguientes procesos con números de radicado: 08001-23-31-000-2010-00762-01, 23001-23-31-000-2010-00380-01, 05001-23-33-000-2013-01356-01, 20001-23-31-000-2004-01512-01.

28 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Auto del 22 de noviembre de 2012. Consejera ponente Stella Conto Díaz. Radicado número: 23001-23-31-000-2010-00380-01.

29 Al respecto, la autoridad judicial citó los siguientes procesos 05001-23-33-000-2016-00587-01, 25000-23-36-000-2016-01314-01, 05001-23-33-000-2016-00774-01, 05001-23-33-000-2016-00536-01, 05001-23-33-000-2017-01454-01.

30 Ver, entre otros, los procesos con radicado número: 05001-23-33-000-2016-02780-01 y 05001-23-33-000-2017-01512-01.

31 “ARTICULO 16. DEL RETORNO. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica”.

32 Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folio 38.

33 Entre las razones para imponer la sanción en el fallo se destacan las siguientes: “i) dejar de perseguir al enemigo, pudiendo hacerlo, ii) no prestar el apoyo requerido estando en capacidad de hacerlo y, iii) tomar parte, propiciar o facilitar acciones contra la seguridad de la fuerza pública”. Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folio 39.

34 Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folios 1-61

35 Dalgis Rosa Márquez Tovar, Eleazar Tovar Beltrán, Graciela del Carmen Villadiego Peña y Norma Isabel García Chavez. Expediente digital “00ExpedientedigitalT9231121”, consecutivo 111, folio 60.

36 Ibídem, folio 53

37 Ibídem, folios 32-33

38 Ibídem, folio 53: “En tal sentido, las figuras como la retrospectividad, la ultraactividad…quedan sin aplicación, si se entiende que las interpretaciones jurisprudenciales en realidad lo que buscan es la mejor solución a los casos…”.

39 Expediente digital “ED_CORREO_JUANSEBASTI(.pdf) Nr oActua 2 -Otros”, consecutivo 96, en el que consta que la acción de tutela fue presentada, mediante correo electrónico, el 14 de septiembre de 2022, a las 5:06 PM.

40 Expediente digital, consecutivo 95 “ED_TUTELA(.pdf) NroActua 2(.pd f) NroActua 2 -Demanda-1”, folio 63. Al respecto, citó la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del 30 de junio de 2017, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00836-00 (AC): “…(i) de carácter absoluto, que se presenta cuando el funcionario Judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso ajeno al autorizado o porque omite una etapa sustancial de éste, caso en el cual afecta directamente el derecho al debido proceso, o cuando escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables a un caso concreto; y, (ii) por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esa vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia, habida cuenta que sacrifica el derecho de acceso a la administración de justicia y las garantías sustanciales, so pretexto de preferir el tenor literal de las formas procesales. En otras palabras, el juez asume una ciega obediencia a la ley procesal en abierto desconocimiento de los derechos sustanciales que le asisten a las partes en contienda”.

41 Archivo digital, Consecutivo N° 2

42 Folios 1-3, archivo digital Consecutivo N° 98

43 Folios 10-11, archivo digital, Consecutivo N° 142

44 Folios 1-17, archivo digital, Consecutivo N° 142

46 Archivo digital, Consecutivo N° 160

47 Folios 1-38, archivo digital, Consecutivo N° 170

48 Folio 32: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm 6, expediente identificado con número único de radicación 2016-03181-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.”

49 Folio 33: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente identificado con el número único de radicación 2019-02393-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón”.

50 Escrito de tutela, folios 18-26; 38-43; 43-55.

51 Ibídem, folios 26-38

52 Ibídem

53 Sentencia SU-461 de 2021, reiterada recientemente en la SU-167 de 2023

54 Sentencias SU-254 y 915 de 2013, T-037 de 2015, T-352 de 2016, T-237 de 2017, T-044 de 2022, T-117 de 2022, entre otras.

55 Sentencia de tutela de segunda instancia, folios 11 y 12

56 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

“57 Sentencia 173/93”

“58 Sentencia T-504/00”

“59 Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05”

“60 Sentencias T-008/98 y SU-159/2000”

“61 Sentencia T-658-98”

“62 Sentencias T-088-99 y SU-1219-01”

63 “En lo pertinente, el artículo 86 de la Constitución Política, establece que: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que

éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (…)".

64 Al respecto, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, consagra lo siguiente: "(…) Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso esta sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito".

65 Sentencias T-296 de 2018, T-375 de 2019, T-214 de 2020, T-044 de 2022, entre otras.

66 Ver, entre otras, las sentencias SU-254 y 915 de 2013, T-037 de2015, T-352 de 2016, T-237 de 2017, T-044 de 2022, T-117 de 2022.

67 En este respecto, ver entre otras, las Sentencias SU-439 de 2017, SU-573 de 2019, SU-128 de 2021, SU-134 y SU-387 de 2022.

"68 Sentencia SU-026 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Reiteró la posición adoptada en las Sentencias C-450 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SU-858 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y SU-073 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger".

69 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm 6, expediente identificado con número único de radicación 2016-03181-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

70 Ibídem: "En este punto, la Sala precisa que se aparta de la postura adoptada en el fallo de segunda instancia por parte de la Sección Tercera de esta Corporación –de tener por caducada la acción-, puesto que resolvió aplicarle a este caso una posición posterior bajo la cual el registro presupuestal no es una condición para su perfeccionamiento, sino que es un requisito necesario para su ejecución, con la consideración de que "la caducidad de la acción comporta un presupuesto objetivo que debe sustraerse al vaivén de los cambios jurisprudenciales, por lo que es claro que el término comenzó a contabilizarse a partir del perfeccionamiento del contrato, en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993".

Si bien es cierto que la caducidad de la acción comporta un presupuesto objetivo, consagrado en la Ley, lo cierto es que cuando hay una interpretación dada por el órgano de cierre, relacionada con el momento a partir del cual se comienza a contar, es claro que ese precedente es obligatorio hasta que sea formalmente modificado, y por tanto no se puede de manera posterior aplicar un cambio interpretativo, puesto que eso no solo afecta la seguridad jurídica, sino el acceso a la administración de justicia y el derecho a la igualdad.

En este contexto, para esta Sala de Decisión, cuando se hace el estudio de la caducidad de la acción, debe hacerse con fundamento en las normas –así como su interpretación- vigentes

para la época en que se presentó la demanda, sin que sea permitido aplicar cambios jurisprudenciales posteriores, más aún cuando afectan el ejercicio de la acción." (Negrilla fuera de texto).

71 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente identificado con el número único de radicación 2019-02393-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. En este fallo se expuso lo siguiente: "De manera que no procede este recurso por el hecho de que el fallador solo hasta la sentencia hubiera declarado la caducidad de la acción, bien porque la encontró apenas acreditada (…) ante la evidencia probatoria que informa al juez de los hechos que sustentan la demanda o porque la excepción sustentada en este motivo de caducidad, se hubiera decidido hasta esa oportunidad procesal".

72 Sentencia del 13 de octubre de 2020, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Exp. 11001-03-15-000-2019-00119-00(REV)

73 Ibídem

74 Ibídem : "52. De esta forma, el Consejo de Estado ha considerado como causal de nulidad la carencia absoluta de motivación de la sentencia, la violación al principio de la non reformatio in pejus , la prueba obtenida con violación del debido proceso , la expedición de una sentencia condenatoria contra un tercero que no estuvo vinculado en el proceso, la falta de congruencia , la falta de votos necesarios para la aprobación de una sentencia y la expedición de un fallo inhibitorio injustificado .

53. Las hipótesis anteriores tienen un carácter meramente enunciativo y ejemplificador, que no limitan al juez de la revisión a reconocer como causal de nulidad otros defectos que transgredan de manera grave el debido proceso de las partes…"

76 Sentencia SU-254 de 2013

77 Ibídem

78 Expediente digital, fallo de tutela de primera instancia, folio 12

79 Archivo digital, Consecutivo N° 2

80 Cabe anotar que el juez de reparación directa en primera instancia declaró la falta de legitimación por activa respecto de Norma Isabel García, Flor María Rodríguez, Eleazar Tovar Beltrán, José Luis Olivera Mercado, Graciela del Carmen Villadiego, Aminta del Socorro Tovar, Dalgis Rosa Márquez y Eduardo José Peña, y de sus respectivos grupos familiares. No obstante, en sede de apelación, el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala de Decisión Oral, revocó parcialmente lo atinente al análisis de la figura de la legitimación en la causa por activa, respecto a Norma Isabel García, Eleazar Tovar Beltrán, Graciela del Carmen Villadiego y Dalgis Rosa Márquez y sus núcleos familiares.

81 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

“82 Sentencia T-522/01”

“83 Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01”

84 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

85 Corte Constitucional, Sentencia C-621 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

86 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

87 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre el desarrollo de esta línea jurisprudencial, también pueden consultarse fallos recientes como las Sentencias SU-461 de 2020, SU-027, SU-149 y SU- 405 de 2021 y SU- 167 de 2023.

“88 M.P. Mauricio González Cuervo”

“89 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva”

90 Ibídem

91 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

92 Ibídem

93 Al respecto, la Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), citó la Sentencia T- 439 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

94 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

95 Ibídem

“96 Ver sentencia C- 252 de 2001”

97 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

98 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

“99 En la sentencia T-1317 de 2001. (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), se hace una alusión tangencial a estas características, al señalarse que el ´precedente judicial se construye a partir de los hechos de la demanda. El principio general en el cual se apoya el juez para dictar su sentencia, contenida en la ratio decidendi, está compuesta, al igual que las reglas jurídicas ordinarias, por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. El supuesto de hecho define el ámbito normativo al cual es aplicable la subregla identificada por el juez´”.

100 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

101 Ibídem

102 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

103 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

104 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

105 M.P. Alberto Rojas Ríos

106 M.P. José Antonio Cepeda Amarís

“107 Sobre estos criterios se puede consultar la sentencia C-836 de 2001”

108 Al respecto, la Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), citó la Sentencia SU-1122 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnet).

109 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

“110 Consejo de Estado, auto de 9 de marzo de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente No. 11001-03-25-000-2013-01123-00”.

111Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación número 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC) Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

112 Ibídem. En similar sentido, se pronunció la Sección Segunda, mediante fallo del 18 de mayo de 2016: “(…) En todo el anterior orden de ideas, estas figuras tanto la de las sentencias de Unificación Jurisprudencial, como las de los precedentes jurisprudenciales tienen el alcance de proteger, amparar y salvaguardar el derecho fundamental a la igualdad y garantizar que los principios a la confianza legítima y la seguridad jurídica, en manos de los usuarios de la justicia, estén suficientemente garantizados”. Radicación número 25000-23-25-000-2010-00246-02(0845-15). Consejero ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta (Conjuez).

113 “(…) Así las cosas, para establecer la procedencia de la acción de tutela cuando se aduce para ello la violación del precedente, se hace absolutamente necesario, primero, que éste sea un verdadero precedente, y no sea una providencia aislada cuyo sentido ha sido refutado en pronunciamientos posteriores; y segundo, que la decisión de apartarse de ese precedente carezca de los fundamentos jurídicos necesarios para entenderla como un ejercicio legítimo de la autonomía e independencia que la Constitución garantiza a todos los jueces de la República, esto es, debe tratarse de una determinación caprichosa o arbitraria, desprovista de la argumentación razonada y suficiente que la jurisprudencia exige en estos supuestos. Por ello en cada caso concreto se debe hacer un examen sobre la razonabilidad de la argumentación desarrollada en la sentencia que sea atacada (…)”. Consejo de Estado, Sección Primera. Radicación número 11001-03-15-000-2013-01860-00(AC). Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala.

114 Sentencia T-429 de 2011

“115 Sentencias T-637 de 2010, T-264-2009”

116 Sentencia T-237 de 2017

117 Sentencias T-264-2009 y T 429 de 2011.

118 Ibídem

119 El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 predica: “Artículo 2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente Ley se orienta por los siguientes principios:

1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4º. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5º. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6º. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

8º. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la Ley.

9º. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

120 Sentencia T-025 de 2004.

121 Idem.

122 Sentencia T-724 de 2012

123 Sentencia SU-254 de 2013

124 Ibídem: “El artículo 133 consagra disposiciones relativas a la indemnización judicial, restitución e indemnización administrativa, de forma que estatuye la posibilidad de descontar de las condenas judiciales al Estado en materia de reparación, las sumas de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación”.

125 Ibídem

126 Ibídem

127 Expediente digital, consecutivo 34, folios 1 al 10 y; consecutivo 35, folios del 1 al 10. Sumado a que, en el fallo de segunda instancia, expedido por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala de Decisión Oral, se realizó un estudio detallado sobre el presupuesto de legitimación en la causa por activa, en donde se analizó la calidad de víctimas con base en la

inscripción en el RUV, respecto a cada uno de los demandantes. Cabe anotar que dicha calidad ni la fecha de su inscripción en relación con los aquí accionantes, se encuentra en controversia.

128 Archivo digital, demanda de reparación directa, folios 11 al 14

129 Ibídem

130 SU-254 de 2013