

T-490-14

Sentencia T-490/14

(Bogotá D.C., Julio 10)

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

CADUCIDAD EN LOS PROCESOS DE REPARACION DIRECTA POR FALLA EN EL SERVICIO

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no vulneración del debido proceso, ya que autoridades interpretaron, conforme a la normatividad, la caducidad de la acción de reparación directa en días calendario

Referencia: Expediente T-4.221.676.

Accionantes: Diana Marcela Montoya y otros.

Accionados: Consejo de Estado y Tribunal Administrativo del Caquetá.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: providencias judiciales que presuntamente incurrieron en un defecto sustantivo al errar en la interpretación del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo al decretar la caducidad de la acción de reparación directa por

falla del servicio y, por violar directamente la Constitución al desconocer que se trata de un crimen de lesa humanidad.

1.1.3. Pretensión: dejar sin efecto los autos proferidos el 14 de abril de 2011 y el 21 de noviembre de 2012 por el Tribunal Superior de Caquetá y el Consejo de Estado, respectivamente, que rechazaron por caducidad la demanda de reparación directa interpuesta por los accionantes.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. Los señores Diana Marcela Montoya Castro, Martha Cecilia Hoyos Zapata, Luis Antonio Alape, Luis Alberto Alape Hoyos, Denis Andrea Alape Hoyos, Jenrry Medina Velásquez, Henry Alejandro Medina Alape, Alexander Alape Trujillo y Olga Lucia Alape, por intermedio de apoderado judicial, ejercieron la acción de reparación directa a fin de que se declarara responsable y se condenara al resarcimiento de perjuicios a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros.

1.2.2. Los hechos que fundamentaron la acción de reparación directa contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros fueron los siguientes:

1.2.2.2. Mientras el vehículo se trasladaba con la misión médica, al llegar al Puente Guzmán, estalló una carga explosiva que se encontraba al lado de la vía y como consecuencia de la explosión, el carro se salió de la carretera y rodó por un abismo. En el accidente, murió el señor Jhon Jader Alape Hoyos.

1.2.3. El 15 de octubre de 2010 los accionantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 25 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Caquetá. El 2 de diciembre de 2010, la Procuraduría expidió una constancia en la que da por cumplido el requisito de procedibilidad.

1.2.4. El 7 de febrero de 2011 los actores instauraron la demanda de reparación directa presentada contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros, por la muerte violenta del señor Jhon Jader Alape Hoyos acaecida el 7 de diciembre de 2008.

1.2.5. Mediante auto del 14 de abril de 2011, el Tribunal Administrativo de Caquetá rechazó la demanda de reparación directa porque para el momento de la presentación de la misma,

ya había operado la caducidad de la acción, decisión que fue apelada por los actores, con fundamento en que la autoridad accionada había contabilizado los términos de caducidad en días calendario y no en días hábiles y, desconocer que la muerte de su familiar fue un crimen de lesa humanidad y por lo tanto, era imprescriptible.

1.2.6. El 21 de noviembre de 2012 la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió un auto confirmando la decisión de rechazo de la demanda de reparación directa[2].

1.2.7. Afirman los actores que las autoridades judiciales accionadas vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, pues con la decisión de rechazar la demanda de reparación directa por haber operado la caducidad de la acción, incurrieron en un defecto sustantivo “pues (...) debería haber sido contabilizado como días hábiles.”, además, porque estiman que con la decisión de rechazar la demanda “desconoce que el daño antijurídico sufrido por los demandantes es el resultado de una vulneración grave de derechos humanos”, lo cual contraría los postulados de la Constitución.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Tribunal Administrativo del Caquetá[3].

Afirmó que la decisión proferida por el Tribunal se ajusta a la normatividad aplicable, pues al momento de la presentación de la demanda de reparación directa, al 7 de febrero de 2011, ya había transcurrido más de los dos años que establece el artículo 136 C.C.A. para que opere la caducidad de la acción. Sostuvo que si bien es cierto que la jurisprudencia del Consejo de Estado en desarrollo del principio pro actioni y pro damato ha establecido que existen casos excepcionales en los cuales el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del hecho que causó el daño; en el caso concreto no se dio, pues el daño se concretó el 7 de diciembre de 2008.

Frente al defecto sustantivo señaló que de acuerdo con los artículos 59 y 62 del Código de Régimen Político y Municipal por año y por mes se entienden los días calendario. Respecto a la violación directa de la Constitución alegada por los accionantes, sostuvo que la imprescriptibilidad de la acción penal derivada de delitos de lesa humanidad no es

extensiva en sus efectos a las acciones de índole indemnizatorio. Por lo tanto, afirmó que el Tribunal no vulneró los derechos fundamentales de los actores.

Otro de los magistrados que conformaba la Sala[4], dio respuesta a la acción de tutela, afirmando que el defecto sustantivo alegado por la aplicación del término de caducidad establecido para las acciones de reparación directa porque la muerte -el daño-, según alegan los actores, se ajusta al tipo penal de homicidio en persona protegida no es válido, pues la única excepción planteada por el artículo 136 C.C.A para calcular el término de caducidad de la acción de reparación directa es en los casos de desaparición forzada. Y reiteró que el término de dos años establecido para la caducidad, debe ser contado conforme al calendario y, “los días que faltaban para completarse los dos años, dada la suspensión del término de caducidad en virtud al trámite de la conciliación prejudicial surtido como requisito de procedibilidad, también debían contarse conforme al calendario, pues no se trata de un término diferente, sino la continuación del faltante para completar los dos años previstos para este tipo de acción”.

En virtud de lo anterior, sostuvo que no se vulneraron los derechos fundamentales invocados y que la acción de tutela no debe tomarse como una tercera instancia para controvertir las razones suficientemente motivadas y ajustadas a la normatividad vigente.

2.2. Policía Nacional[5].

Sostuvo que la Policía Nacional no tiene competencias normativas ni constitucionales para tomar decisiones judiciales, razón por la cual en el caso concreto, no estaba legitimado por pasiva.

2.3. Instituto de Bienestar Familiar[6].

Señaló que los autos por medio de los cuales se rechazó la demanda de reparación directa fueron debidamente motivados y se basaron en una interpretación normativa razonable para contabilizar el término de caducidad, por lo cual la acción de tutela debía declararse improcedente.

2.4. Consejo de Estado[7].

Solicitó que se negará el amparo de los derechos constitucionales invocados, pues la decisión judicial que se reprocha se baso en fundamentos normativos, interpretados en el ejercicio de la autonomía judicial, sin que se hayan transgredido principios fundamentales. Por lo tanto, sostuvo que no se puede permitir que los actores reabran el debate que se surtió en sede contencioso administrativa, pues los jueces ordinarios motivaron razonadamente por qué la acción de reparación directa estaba caduca al momento de la presentación de la demanda.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión.

3.1. Sentencia de la Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 9 de mayo de 2013[8].

Decidió negar el amparo de los derechos fundamentales invocados. Consideró que aunque se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, las entidades judiciales accionadas no vulneraron los derechos fundamentales invocados, porque las decisiones proferidas son producto de la aplicación e interpretación de normas nacionales e internacionales que consagran el término para promover la acción de reparación directa. Por otro lado, señaló que “la figura de la imprescriptibilidad sólo es aplicable en materia penal y, por ende no tiene incidencia alguna en las acciones indemnizatorias (...)”, y es razonable interpretar que el calculo de días para la suspensión de términos, mientras se adelanta la conciliación prejudicial, debe contabilizarse en días calendario, por lo cual la decisión de declarar la caducidad fue acertada y no caprichosa ni arbitraria.

3.2. Impugnación[9].

El apoderado judicial de los accionantes impugnó la decisión del a quo, por estimar que en el caso concreto se cumplen con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, además, las decisiones judiciales reprochadas incurrieron en un defecto sustantivo, pues la decisión de rechazar la demanda de reparación directa no se hizo conforme a una interpretación razonable de las normas nacionales e internacionales que regulan la materia, ni frente a las normas que regulan la oportunidad para promover la acción de reparación directa, ni respecto a la imprescriptibilidad de la acción penal, pues el daño sufrido por los actores es el resultado de

una grave violación de derechos humanos. Por lo tanto, rechazar la demanda por caducidad de la acción, es contrario a la Constitución Política y al Derecho Internacional Humanitario. Por último sostuvo que los jueces erraron en la aplicación de las normas al contabilizar los términos después de que se declarará fallida la audiencia de conciliación en días calendario y no en días hábiles, los días que hacían falta para la caducidad de la acción, con lo cual se le esta dando prevalencia al derecho procesal sobre el sustancial.

3.3. Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 31 de octubre de 2013[10].

Decidió confirmar el fallo proferido por el juez de primera instancia. Sostuvo que en el caso concreto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, sin embargo, no se evidenció la vulneración de los derechos fundamentales invocados, toda vez que la decisión adoptada por las autoridades judiciales accionadas concluyó que existe una diferencia entre la imprescriptibilidad de la acción penal por la comisión de delitos de lesa humanidad y la caducidad de las acciones indemnizatorias como la reparación directa. Igualmente, el método utilizado para contar el término de caducidad de dicha acción se soportó suficientemente en las normas aplicables al caso y en la jurisprudencia contencioso administrativa.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36[11].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad (arts. 1, 13 y 228C.P).

2. 2. Legitimación activa. Los señores Diana Marcela Montoya Castro, Martha Cecilia Hoyos Zapata, Luis Antonio Alape, Luis Alberto Alape Hoyos, Denis Andrea Alape Hoyos, Jenrry

Medina Velásquez, Henry Alejandro Medina Alape, Alexander Alape Trujillo y Olga Lucia Alape, familiares del afectado- y quienes obraron como demandantes en el proceso de reparación directa, que fue rechazado en dos instancias por encontrarse caduca la acción, son los titulares de los derechos fundamentales invocados y ellos interpusieron acción de tutela a través de apoderado judicial[12].

2.3. Legitimación pasiva. El Tribunal Administrativo del Caquetá y la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado son autoridades judiciales y como tal, son demandables en el proceso de tutela (art. 86 C.P; art. 1º D. 2591/91, sentencia C-543 de 1992).

2.4. Causales genéricas de procedencia de la demanda de tutela contra providencia judicial. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por autoridades públicas y particulares. Las decisiones judiciales, al ser proferidas por una autoridad pública son excepcionalmente materia de la acción de tutela, solo cuando se compruebe la vulneración o amenaza de derechos fundamentales.

Esta Corporación ha reiterado que el mecanismo de amparo contra providencias judiciales es excepcional, con el fin de proteger los principios de seguridad jurídica, autonomía judicial e independencia de las autoridades judiciales, sin embargo, cuando es evidente que éstas vulneran derechos fundamentales, deben ser revocadas[13].

En virtud de lo anterior, se ha establecido unos requisitos generales de procedibilidad para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, que es necesario que se acrediten previo al estudio de los requisitos especiales de procedibilidad y por ende, al análisis de fondo, según lo establecido en la sentencia C-590 de 2005[14].

2.4.1. En el caso concreto.

2.4.1.2. Relevancia constitucional. La Sala considera que el conflicto presentado tiene relevancia constitucional, en la medida en que involucra la presunta vulneración de dos derechos de raigambre constitucional, el debido proceso y el acceso a la administración de

justicia, puesto que la parte actora sostiene que las autoridades judiciales accionadas erraron en la interpretación de una norma jurídica que establece el término de caducidad de la acción de reparación directa por la falla en el servicio, por la muerte de su familiar.

2.4.1.3. Subsidiariedad. Los accionantes pretenden que se revoquen las providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Caquetá y la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en un proceso de reparación directa iniciado por los actores contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros, con ocasión a la muerte de su familiar que fungía como conductor de una misión humanitaria. De conformidad con los fundamentos de la acción de tutela, los actores consideran que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto sustantivo al considerar que había operado la caducidad de la acción de reparación directa, pues calcularon los términos de suspensión por presentar la conciliación ante la Procuraduría, en días calendario y no en días hábiles. Por otro lado, porque señalan que la decisión de rechazar la demanda desconoce que el daño sufrido por los demandantes es el resultado de un crimen de lesa humanidad, por lo cual es imprescriptible de acuerdo con la Constitución Política.

El caso concreto, se trataba de un proceso de reparación directa, el cual tanto el Tribunal Administrativo de Caquetá como el Consejo de Estado decidieron rechazar la demanda por encontrarse caduca la acción[15] y que fue tramitado en vigencia del Código Contencioso Administrativo -Decreto 1 de 1984-, que en el artículo 188 prevé las causales taxativas para la procedencia del recurso extraordinario de revisión, como son:

- “1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

Así, como en el presente evento no se cumple ninguno de los requisitos para interponer el recurso extraordinario de revisión, por lo cual no existe otro medio judicial ordinario por medio del cual los accionantes puedan alegar la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

2.4.1.4. Inmediatez. La demanda de tutela fue presentada[16] cuatro meses y veinte días después de que se profiriera la decisión de la Sección Tercera del Consejo de Estado[17] que confirmó la decisión del Tribunal Administrativo del Caquetá de rechazar la demanda de reparación directa presentada, decisiones cuya constitucionalidad reprochan en el caso concreto los actores, esto es, un término razonable para la interposición de la acción de tutela.

2.4.1.5. Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y los derechos fundamentales vulnerados. El apoderado judicial de los actores hizo alusión a los hechos que dieron origen al proceso de reparación directa contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros, además de pronunciarse sobre las actuaciones judiciales realizadas en el curso del mencionado proceso. Sin embargo, el apoderado alega que las autoridades judiciales accionadas, con la decisión de rechazar la demanda de reparación directa, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, al calcular los términos de suspensión de la acción por presentar la conciliación ante la Procuraduría, en días calendario y no en días hábiles. Por otro lado, porque señalan que la decisión de rechazar la demanda desconoce que el daño sufrido por

los demandantes con la muerte de su familiar, es el resultado de un crimen de lesa humanidad, por lo cual es imprescriptible de acuerdo con la Constitución Política.

En este orden de ideas, estima la Sala que las irregularidades planteadas por los actores tienen incidencia directa y decisiva en las providencias judiciales que se reprochan, ya que fueron el sustento normativo para rechazar la demanda de reparación directa por caducidad.

2.4.1.7. No se controvierte una sentencia de tutela. Tratándose de una acción de tutela contra providencia judicial, es improcedente dirigirla contra una sentencia que resuelve un recurso de amparo, cuestión no planteada en el caso concreto, pues se controvierten providencias judiciales adoptadas en la jurisdicción contencioso administrativo dentro de un proceso de reparación directa, iniciado por los accionantes.

3. Problema Jurídico.

De acuerdo con los antecedentes narrados previamente, corresponde a la Sala establecer si: ¿el Tribunal Administrativo de Caquetá y el Consejo de Estado vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia al incurrir en un defecto sustantivo y en una violación directa de la Constitución, al contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa iniciada por los aquí accionantes contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros, por la falla en el servicio, en días calendario y declarar la caducidad a pesar de que el daño antijurídico se diera como consecuencia de la muerte del familiar de los accionantes que tuvo lugar en el desarrollo de una misión humanitaria?

4. Vulneración del derecho al debido proceso.

4.1 Causales específicas de procedencia de la demanda de tutela contra providencia judicial. Reiteración de jurisprudencia.

4.1.1. La jurisprudencia de esta Corporación, ha establecido que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales está igualmente circunscrita al cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad, que deben ser plenamente probados dentro del proceso de tutela. Dichos requisitos consisten en: (i) defecto orgánico[18], (ii)

sustantivo[19], (iii) procedimental[20], (iv) fáctico[21]; (v) error inducido[22]; (vi) decisión sin motivación[23]; (vii) desconocimiento del precedente constitucional[24]; y (viii) violación directa de la Constitución[25].

4.1.2. Por lo tanto, la acción de tutela procede excepcionalmente para controvertir decisiones judiciales que desconozcan los derechos fundamentales y tenga un grado de afectación relevante desde el punto de vista constitucional, por lo cual se debe cumplir con los requisitos generales y específicos de procedibilidad enunciados, por cuanto no cualquier error judicial está resguardado por el principio de autonomía judicial, pues solo en el evento en que una providencia judicial resulte arbitraria, caprichosa o irrazonable y sea contraria a la Constitución, el juez constitucional tiene la facultad de intervenir.

4.2. Caracterización del defecto sustantivo.

4.2.1. La Corte Constitucional ha dispuesto que el juez ordinario incurrirá en una vía de hecho por defecto sustantivo cuando en ejercicio de su autonomía e independencia, desborda con su interpretación la Constitución o la ley. Puede presentarse cuando el juez: (i) fundamenta su decisión en una norma derogada o declarada inexecutable, (ii) basa su decisión en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, (iii) el fallo carece de motivación material o es manifiestamente irrazonable[26], (iv) la interpretación desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance[27], (v) interpreta la norma sin tener en cuenta otras disposiciones normativas aplicables[28], (vi) desconoce la normatividad aplicable al caso concreto[29], (vii) a pesar de la autonomía judicial, interpreta o aplica la norma al caso concreto, por fuera del ámbito de interpretación razonable[30] o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes”[31] o cuando en una decisión judicial “se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial”[32].

4.2.2. Sin embargo, no cualquier divergencia frente al criterio interpretativo en una decisión judicial configura un defecto sustantivo, solo aquellas que resultan irrazonables, desproporcionadas, arbitrarias y caprichosas pueden ser objeto de la acción de tutela.

4.2.3. Caducidad en los procesos de reparación directa por falla en el servicio.

4.2.3.1. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la caducidad es el fenecimiento de un término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando una autoridad pública lesiona un derecho particular, por medio de un acto, hecho, omisión u operación administrativa[33]. Por otro lado, de acuerdo con la normatividad procesal civil, el juez debe rechazar de plano la demanda cuando “exista un término de caducidad para instaurarla, si de aquella o sus anexos aparece que término está vencido”[34]

4.2.3.2. Así las cosas, se ha dispuesto que el legislador puede establecer previamente un término para el ejercicio de la acción judicial, vencido el cual, se extingue la facultad para que el demandante demande, razón por lo cual se ha entendido que la caducidad debe ser objeto de pronunciamiento judicial de oficio[35] y “en el evento que se deje transcurrir los plazos fijados por la ley el derecho termina sin que pueda alegarse excusa para revivirlos. Dichos plazo constituyen soporte fundamental y garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general”[36].

4.2.3.3. El Código Contencioso Administrativo en el numeral 8 del artículo 136 establece que la acción de reparación directa “caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa. (...)”.

4.2.3.4. Esta Corporación en la sentencia C-115 de 1998 declaró exequible el término de caducidad de la acción de reparación directa de dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho. La demanda de inconstitucionalidad se fundamentó en que el término de dos años para la caducidad de la acción de vulneraba el derecho de las víctimas al acceso a la administración de justicia para efectos de buscar la reparación de perjuicios. Entendió la Sala Plena que los términos de caducidad, “representan[n] el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como

una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

4.2.3.5. Por lo tanto, vencido el término establecido por la normatividad vigente para la caducidad de la acción de reparación directa, no puede ser protegido ni ejercer la acción quien estaba legitimado para actuar, sin que éste pueda justificar su actitud negligente.

4.2.3.6. En algunos casos, la jurisprudencia contencioso administrativa ha admitido excepciones al término de caducidad establecido en el numeral 8 del artículo 136 C.C.A., pues en razón de la equidad y la justicia, es razonable inferir que el legitimado para actuar no obró negligentemente sino que, por particularidades del caso concreto, se debe valorar el momento en que el actor conoció del daño para empezar a contabilizar el término de caducidad. Resaltando que no se debe confundir el agravamiento de los daños con el tiempo, a fenómenos sucesivos que causen daños continuos, pues en este último caso la caducidad debe ser igualmente contada desde el acaecimiento del hecho que le dio origen, caso distinto en eventos en que el daño se produce paulatinamente como consecuencia de hechos sucesivos. Otra excepción planteada ha sido el término de caducidad de la acción de reparación directa con ocasión a la desaparición forzosa, el cual se contará desde el momento en que la víctima aparezca o se haya ejecutoriado el fallo definitivo en un proceso penal -apartado adicionado por el artículo 7 de la Ley 589 de 2000-.

4.2.3.7. Por otro lado, es necesario recalcar que de acuerdo a la normatividad vigente, los términos de caducidad que se establezcan en años o meses, tal como lo señala el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil, “Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario.” Asimismo, los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913, “sobre régimen político y municipal”, establecen respectivamente que “todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal”. (Subrayas fuera de texto) y, “en los plazos de días que se señalen en

las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.” En virtud de lo anterior, la jurisprudencia contencioso administrativa[37], ha reseñado que los términos para contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa, se deben calcular en días calendario.

4.2.3.8. Por último, también ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado que, aun cuando el daño antijurídico que se pretenda reclamar por medio de la acción de reparación se dé como consecuencia de una grave violación a los derechos humanos o un crimen de lesa humanidad, el término de caducidad será el mismo al contemplado en el numeral 8 del artículo 136 C.C.A., pues la imprescriptibilidad de la acción penal derivada de crímenes de lesa humanidad y contra el derecho internacional humanitario no es extensiva en sus efectos a las acciones de carácter indemnizatorio.

Lo anterior, por cuanto la legislación nacional consagra varias posibilidades para restablecer el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y tiene como finalidad promover la justicia, tales como acciones civiles y contencioso administrativas para que puedan satisfacer su derecho a la verdad y la reparación; incluso el sistema penal prevé una reparación para el tercero civilmente responsable, así, la prescripción que pueda darse respecto a las primeras acciones de carácter indemnizatorio no debe ser extensiva a la posibilidad de demandar al autor penalmente responsable del daño, ni excluye al Estado de la responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos. Tal como lo estableció la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, “las disposiciones nacionales sobre la prescripción de otros tipos de violaciones que no constituyan crímenes en virtud del derecho internacional, incluida la prescripción de las acciones civiles y otros procedimientos, no deberían ser excesivamente restrictivas.”

5. Caso concreto.

5.1. Los accionantes interpusieron acción de tutela contra dos providencias judiciales proferidas por el Tribunal Administrativo de Caquetá y la Subsección A de la Sala Tercera del Consejo de Estado, en las cuales se decidió rechazar la demanda de reparación directa iniciada por ellos contra la Nación, el Ministerio de Defensa y otros, con el fin de reclamar los perjuicios sufridos con ocasión a la muerte de su familiar - Jhon Jader Alape Hoyos-, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2008 después de que estallaró una bomba mientras él conducía un automotor que trasladaba una misión humanitaria.

5.2. Las decisiones de las autoridades judiciales accionadas se fundamentaron en que: (i) según el artículo 136 C.C.A., la acción de reparación directa caduca a los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del daño, que en el caso concreto fue el 7 de diciembre de 2008 -día en que falleció el señor Jhon Jader Alape-, por lo cual, en principio, el término de caducidad era el 8 de diciembre de 2010. Sin embargo, (ii) los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 25 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Caquetá, que fue declarada fallida el 2 de diciembre de 2010; lo cual a la luz del artículo 21 de la Ley 640 de 2001 suspende los términos de caducidad hasta que se expidan las constancias, por lo tanto, (iii) una vez se reanudaron los términos de caducidad de la acción, los días debían ser contabilizados como calendario y no como días hábiles -según la Ley 4 de 1913-, por lo cual, (iv) la acción de reparación directa había caducado el 26 de enero de 2011 y los actores interpusieron la demanda el 7 de febrero de 2011. Por último, (v) que la imprescriptibilidad de la acción penal derivada de delitos de lesa humanidad y contra el derecho internacional humanitario no resulta extensiva en sus efectos a las acciones indemnizatorias.

5.3. Los actores interpusieron la acción de tutela pues consideran que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto sustantivo al considerar que había operado la caducidad de la acción de reparación directa, pues calcularon los términos de suspensión por presentar la conciliación ante la Procuraduría, en días calendario y no en días hábiles. Por otro lado, porque señalan que la decisión de rechazar la demanda desconoce que el daño sufrido por los demandantes es el resultado de un crimen de lesa humanidad, por lo cual es imprescriptible de acuerdo con la Constitución Política.

5.4. Por lo tanto, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de Caquetá y el Consejo de Estado vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al

acceso a la administración de justicia al incurrir en un defecto sustantivo y en una violación directa de la Constitución, al contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa iniciada por los aquí accionante contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y otros, por la falla en el servicio, en días calendario y declarar la caducidad a pesar de que el daño antijurídico se diera como consecuencia de la muerte del familiar de los accionantes que tuvo lugar en el desarrollo de una misión humanitaria.

5.5. Según lo establece el artículo 267 del C.C.A. en las materias no reguladas por dicho código, se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, por su parte, el artículo 121 C.P.C consagra que los términos de años se contarán “conforme al calendario”.

A su vez, los artículos 59 y 62 de de la Ley 4 de 1913 establecen que todos los plazos en años se entienden “los de calendario común”. Así las cosas, el artículo 136 C.C.A., numeral 8, consagra el término de caducidad de la acción de reparación directa “al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa (...)”.

5.5.1. En este orden de ideas, en el caso concreto el daño antijurídico se produjo el 7 de diciembre de 2008, lo cual implica que, en principio y de acuerdo con la normatividad mencionada anteriormente, la acción de reparación directa caducaba el 8 de diciembre de 2010. Sin embargo, cuando se presenta una conciliación extrajudicial, que es un requisito de procedibilidad de la acción de reparación directa[38], se suspende el término de caducidad de la acción hasta que no haya acuerdo conciliatorio o se expidan las actas declararan fallida la conciliación, y se reanudarán los términos, contabilizándose igualmente en días calendario.

5.6. Por último, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dispuesto que cuando el daño antijurídico que se pretenda reclamar por medio de la acción de reparación, haya sido acaecido como consecuencia de una grave violación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, el término de caducidad será el mismo al contemplado en el numeral 8 del artículo 136 C.C.A. Lo anterior, en la medida en que es diferenciable la imprescriptibilidad de la acción penal de crímenes de lesa humanidad, que busca resguardar el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas, a las acciones de carácter indemnizatorio que pretenden garantizar el derecho a la reparación.

5.6.1. Sin embargo, tal como se mencionó en la parte considerativa de esta providencia, las acciones civiles y contencioso administrativas cuyo fin es buscar la reparación económica, están sujetas al fenecimiento de un término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de éstas y, en todo caso, no excluye la posibilidad de que en el interior de un proceso penal se pueda solicitar a través del incidente de reparación, al patrimonialmente responsable del daño causado.

5.7. En este orden de ideas, considera la Sala que las autoridades judiciales accionadas actuaron de conformidad con la autonomía judicial e interpretó de manera razonable el alcance de la normatividad descrita, no actuaron de manera desproporcionada, arbitraria o caprichosa, razón por la cual no vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

5.8. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará las sentencias proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 31 de octubre de 2013 que a su vez confirmó la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 9 de mayo de 2013, que negó el amparo de los derechos invocados.

III. CONCLUSIÓN.

1. Síntesis del caso.

2. Regla de decisión.

Se niega el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración en una acción de tutela interpuesta contra providencias judiciales cuando no se cumplen con los requisitos específicos de procedibilidad, porque no se comprueba que la autoridad judicial incurrió en los defectos alegados.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 31 de octubre de 2013 que confirmó la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 9 de mayo de 2013, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el primero (1) de abril de 2013. (Folios 1 a 69 del cuaderno No. 2).

[2] Folios 80 a 85 del cuaderno No. 2.

[3] Folios 138 a 150 del cuaderno No. 2.

[4] Folios 152 a 156 del cuaderno No. 2.

[5] Folios 110 a 113 del cuaderno No. 2.

[6] Folios 121 a 126 del cuaderno No. 2.

[7] Folios 128 a 132 del cuaderno No. 2.

[8] Folios 165 a 178 del cuaderno No. 2.

[9] Folios 186 a 197 del cuaderno No. 2.

[10] Folios 330 a 336 del cuaderno No. 2.

[11] En Auto del dieciocho (18) de marzo de 2014 la Sala de Selección de tutela Número Tres de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[12] Mediante poder especial conferido al señor Juan Carlos Peláez. (Folio 70 a 79 del cuaderno No. 2).

[13] Así lo estableció la sentencia C-543 de 1992 respecto a la garantía de preservación de los derechos fundamentales debe darse bajo el entendido del respeto a los principios antes enunciados, esto es, el de seguridad jurídica e independencia judicial, razón por la cual la procedencia de la acción de tutela sólo se da bajo el entendido que en el marco de un proceso judicial que finaliza con una providencia, la vulneración a un derecho fundamental tenga una evidente relevancia constitucional.

[14] La sentencia C-590 de 2005 resumió las causales generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales así:

“ a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional (...)

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 irremediable.

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 actora.

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 posible.

f. Que no se trate de sentencias de tutela.

25. 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.”

[15] Según el inciso 3º del artículo 143 CCA: “Se rechazará de plano la demanda cuando haya caducado la acción”.

[16] La acción de tutela fue interpuesta el primero (1º) de abril de 2013.

[17] Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado fue proferida el 21 de noviembre de 2012.

[18] Cuando existe una carencia absoluta de competencia por parte del funcionario judicial que profiere la sentencia.

[19] Cuando la decisión judicial se fundamenta en normas inexistentes o inconstitucionales o, en fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Sentencia C- 590 de 2005, SU-817 de 2010

[20] Surge cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido para el caso concreto. Al respecto ver sentencias SU- 159 de 2002, T-996 de 2003 y T-196 de 2006, T-508 de 2011.

[21] Hace referencia a la producción, validez o apreciación de los elementos probatorios. En razón de la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es bastante restringido. Ver sentencias SU-817 de 2010, SU-447 de 2011, SU-195 de 2012.

[22] Hace referencia al evento en el cual, a pesar de una actuación razonable del juez, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la administración de justicia, por ausencia

de colaboración entre las ramas del poder público. Ver sentencias SU-214 de 2001, T-1180 de 2001, y SU-846 de 2000.

[23] Es deber de los funcionarios públicos, en razón de la necesidad de legitimidad de las decisiones adoptadas en un ordenamiento democrático, la motivación amplia y suficiente de las decisiones, en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos frente a dichas disposiciones. Ver sentencia T-114 de 2002.

[24] Se presenta cuando habiendo la Corte Constitucional establecido el alcance de un derecho fundamental, el juez ordinario aplica una ley limitando su alcance. Ver sentencias SU-047 de 1997, SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999.

[25] Cuando el juez da un alcance a una disposición normativa abiertamente contrario a la Constitución. Ver sentencias SU-1184/01, T-1625/00, y T1031/01, o cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso. Ver sentencia T- 701/04.

[26] Sentencia T-244 de 2007.

[27] Sentencia T-790 de 2010.

[28] Sentencia T-790 de 2010.

[29] Sentencia T-058 de 2009.

[30] Sentencia T-051 de 2009

[31] Sentencia T-462 de 2003.

[32] Sentencia T-066 de 2009.

[33] Sentencia C-115 de 1998.

[34] Artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.

[35] Sentencia C-574 de 1998.

[36] Sentencias SU-447 de 2011, C- 115 de 1998.

[37] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 2 de mayo de 2013, Radicado: 46200. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 14 de marzo de 2002, Radicado: 7117. C.P: Manuel Santiago Urueta Ayola.

[38] Según el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.