



Referencia: Expediente T-7243742

Acción de tutela interpuesta por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Magistrado ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos expedidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 23 de noviembre de 2018, y por la Sección Quinta de la misma corporación, el 31 de enero de 2019, dentro del proceso de amparo de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El 20 de abril de 2016, Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata interpuso demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con el fin de obtener el resarcimiento patrimonial por los daños causados con ocasión del homicidio de su progenitor Luis Eduardo Jaramillo Zapata el 22 de abril de 2006, en el municipio de Ituango (Antioquia),

presuntamente por miembros de la Brigada Móvil No. 11¹. En concreto, en el escrito introductorio, la actora argumentó que:

(i) El medio de control presentado no estaba sometido al término de caducidad de dos años establecido en el derecho positivo, puesto que el hecho dañoso imputable al Estado tiene su origen en un delito de lesa humanidad y, por consiguiente, la imprescriptibilidad penal que se predica de dichas conductas criminales se hace extensiva a la acción contencioso administrativa.

(ii) La responsabilidad de los miembros del Ejército Nacional por el homicidio de su ascendiente fue constatada en un proceso contencioso administrativo previo, en el cual el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Medellín, en sentencia del 19 de diciembre de 2009, y el Tribunal Administrativo de Antioquia, en providencia del 18 de enero de 2011, ordenaron la reparación patrimonial de 19 familiares de Luis Eduardo Jaramillo Zapata².

1.2. A través de providencia del 19 de mayo de 2016, el Juzgado 35 Administrativo de Medellín admitió la demanda presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata y, en consecuencia, dispuso su traslado a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional³.

1.3. La Nación, a través del apoderado judicial del Ministerio de Defensa, propuso la excepción previa de caducidad del medio de control de reparación directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, argumentando que entre el momento en que ocurrió el hecho dañoso y el instante en que se interpuso la demanda contencioso administrativa, transcurrieron más de dos años⁴.

1.4. El 18 de noviembre de 2016, el Juzgado 35 Administrativo de Medellín declaró probada la excepción previa propuesta por la Nación y, en este sentido, desestimó la demanda presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, al considerar que el medio de control interpuesto había caducado de conformidad con lo dispuesto en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵, comoquiera que:

(i) Trascurrieron más de dos años entre el instante en que la actora tuvo conocimiento del hecho dañoso que fundamenta la solicitud de reparación

¹ Cfr. Folios 5 a 25 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

² Cfr. Proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-31-019-2006-00113-00.

³ Cfr. Folio 27 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

⁴ Cfr. Folios 37 a 46 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

⁵ Cfr. Folios 75 a 77 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

(año 2006) y el momento en el que radicó el escrito introductorio pretendiendo la compensación patrimonial de dicho menoscabo (año 2016).

(ii) Ante la existencia de distintas posturas jurisprudenciales en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es causado por un delito de lesa humanidad, se acogió a la tesis expuesta por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el fallo T-490 de 2014⁶, y por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Auto del 10 de febrero de 2016⁷, según la cual las normas que se refieren a la imprescriptibilidad de la acción penal frente a algunas conductas constitutivas de graves violaciones a los derechos humanos, no pueden ser aplicadas por vía de analogía a las demandas contencioso administrativas, por tratarse de instituciones autónomas e independientes.

1.5. Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata apeló dicha decisión, argumentando que el juez de instancia debió acoger la interpretación jurisprudencial que hace extensible la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad al medio de control de reparación directa, puesto que es la hermenéutica que en mayor medida atiende a los mandatos constitucionales y a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano⁸.

1.6. Mediante Auto del 28 de febrero de 2018⁹, el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la decisión de primera instancia, reiterando los fundamentos del *a-quo*¹⁰. Al respecto, cabe mencionar que dicha corporación resaltó la conformidad de la decisión impugnada con la jurisprudencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹¹, la cual consideró como el precedente más adecuado para resolver el litigio, en tanto que diferencia de forma rigurosa los conceptos de imprescriptibilidad penal y caducidad de la acción contencioso administrativa.

2. Demanda de tutela

2.1. El 29 de agosto de 2018¹², Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, a través de apoderado judicial¹³, interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con ocasión del Auto del 28 de febrero de 2018, en el que la autoridad accionada

⁶ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷ C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 2015-00934-01).

⁸ Cfr. Folios 75 a 77 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

⁹ M.P. Gonzalo Zambrano Velandia.

¹⁰ Cfr. Folios 105 a 114 del cuaderno 2 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

¹¹ Cfr. Sentencia del 13 de mayo de 2015 (C.P. Hernán Andrade Rincón – Rad.: 2014-0072-01) y Auto del 10 de febrero de 2016 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Rad.: 2015-00934-01).

¹² Cfr. Acta individual de reparto visible en el folio 48 del cuaderno principal.

¹³ Cfr. Poder visible en el folio 47 del cuaderno principal.

confirmó la decisión del juez de primera instancia de declarar probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa que impetró con el fin de obtener el resarcimiento de los daños causados por el homicidio de su progenitor¹⁴.

2.2. Específicamente, la actora indicó que en la providencia reprochada el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en una *violación directa del artículo 93 de la Carta Política*, porque desestimó la demanda en contra del Ejército Nacional con base en lo dispuesto en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aunque dicha norma no debió utilizarse para resolver el caso en virtud de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad.

2.3. En concreto, la accionante indicó que al tratarse de una demanda de reparación directa en la cual el hecho dañoso alegado tuvo su causa en un delito de lesa humanidad, lo procedente no era aplicar dicha disposición legal, sino extender la imprescriptibilidad de la acción penal contemplada en el artículo 29 del Estatuto de Roma al medio de control contencioso administrativo, a efectos de que el Estado colombiano atendiera sus obligaciones internacionales contempladas en los artículos 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en torno al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos¹⁵.

2.4. En el mismo sentido, la demandante señaló que el Tribunal Administrativo de Antioquia también incurrió en un *defecto sustantivo*, porque el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no era la norma aplicable para decidir sobre la caducidad de la demanda, comoquiera que lo procedente era utilizar las disposiciones sobre la imprescriptibilidad penal de los delitos de lesa humanidad contempladas en los tratados internacionales suscritos por Colombia.

2.5. Igualmente, la actora explicó que, al desestimar el medio de control de reparación directa, el Tribunal Administrativo de Antioquia *desconoció el precedente judicial*, según el cual existe una correlación de incidencia entre la imprescriptibilidad penal de los delitos de lesa humanidad y el término de caducidad de la acción contencioso administrativa, contemplado en:

(i) Las providencias del 30 de marzo de 2017¹⁶, 14 de septiembre de 2017¹⁷ y 11 de mayo de 2018¹⁸ de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

¹⁴ Folios 3 a 47 del cuaderno principal.

¹⁵ Para sustentar este argumento, la actora citó las sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro de los casos: (i) Almonacid Arellano Vs. Chile, (ii) Barrios Altos Vs. Perú y (iii) La Cantuta Vs. Perú, así como la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005 y el principio 24 del conjunto de principios actualizado para la Protección de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad de la misma organización internacional.

¹⁶ C.P. Ramiro Pazos Guerrero (Rad.: 2014-01449-01).

¹⁷ C.P. Danilo Rojas Betancourth (Rad.: 2016-02780-01).

¹⁸ C.P. Ramiro Pazos Guerrero (Rad.: 2016-00536-01).

(ii) Las decisiones del 17 de septiembre de 2013¹⁹, 7 de septiembre de 2015²⁰, 2 de mayo de 2016²¹, 5 de septiembre de 2016²², 24 de octubre de 2016²³ y 30 de mayo de 2018²⁴ de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

(iii) La Sentencia T-352 del 6 de julio de 2016²⁵ de la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.

(iv) Los fallos de tutela del 7 de septiembre de 2015²⁶, 13 de julio de 2017²⁷ y 10 de mayo de 2018²⁸ de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

(v) El Auto del 10 de mayo de 2018 del mismo Tribunal Administrativo de Antioquia²⁹.

2.6. Además, la accionante sostuvo que la autoridad judicial demandada incurrió en un *defecto fáctico*, toda vez que omitió estudiar las pruebas que demuestran que el homicidio de su ascendiente constituye una actuación del Estado que se enmarca en la tipificación de un delito de lesa humanidad.

2.7. De otra parte, la demandante advirtió que el amparo presentado cumple con los requisitos generales de procedencia, porque se trata de una acción de tutela que busca la protección de derechos fundamentales de una víctima de la violencia ante una serie de yerros judiciales palmarios, la cual se interpone dentro de los seis meses siguientes a la fecha en la que fue proferida la decisión cuestionada y frente a la que no procede ningún recurso.

2.8. Con base en lo expuesto, Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata solicitó que se amparen sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se deje sin efectos el Auto del 28 de febrero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y se le ordene a dicha autoridad que expida una nueva providencia en la que se abstenga de declarar probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa que interpuso en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

3. Admisión de la demanda de tutela y traslado

A través de Auto de 3 de septiembre de 2018³⁰, la Sección Cuarta del Consejo de Estado: (i) admitió la acción de tutela de la referencia, (ii) ordenó notificar

¹⁹ C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.: 2012-00537-01).

²⁰ C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.: 2013-00035-01).

²¹ C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.: 2014-00069-01).

²² C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.: 2016-00587-01).

²³ C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.:2016-01722-01).

²⁴ C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad.: 2016-01418-02).

²⁵ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁶ C.P. Alberto Yepes Barreiro (Rad.: 2015-01676-00).

²⁷ C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (Rad.: 2017-01509-01).

²⁸ C.P. Alberto Yepes Barreiro (Rad.: 2017-01905-01).

²⁹ Rad.: 2017-019051-01.

³⁰ Folio 50 del cuaderno principal.

del inicio del proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia, y (iii) dispuso la vinculación al trámite del Juzgado 35 Administrativo de Medellín, del Ministerio de Defensa y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4. Contestación de la demanda de tutela

El Tribunal Administrativo de Antioquia se opuso a la prosperidad del amparo³¹, argumentando que la decisión cuestionada no incurrió en los defectos indicados en la acción de tutela, ya que: (i) se fundamentó en la aplicación razonable de las disposiciones del derecho positivo que estipulan la caducidad del medio de control de reparación directa; y (ii) siguió la interpretación sobre la materia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, adoptada en un conjunto de providencias en las que se resolvieron casos con supuestos fácticos similares.

5. Intervenciones de las autoridades vinculadas al proceso

5.1. El Ministerio de Defensa solicitó denegar el amparo pretendido³², al estimar que la decisión reprochada no fue arbitraria, puesto que se sustentó en las normas legales referentes a la caducidad del medio de control de reparación directa, las cuales fueron aplicadas adecuadamente al caso concreto.

5.2. A su vez, el Juzgado 35 Administrativo de Medellín pidió no acceder a las pretensiones de la acción de tutela³³, toda vez que la actora:

(i) Busca reabrir el debate jurídico agotado en su debida oportunidad ante las autoridades naturales de la causa, con base en una serie de argumentos que dan cuenta de su desacuerdo con la decisión acusada, pero que no son constitutivos de un yerro con la entidad constitucional suficiente para tornar procedente la acción de tutela.

(ii) A partir de una interpretación alternativa a la expuesta por las autoridades que conocieron del medio de control que promovió en contra de la Nación, pretende remediar su falta de diligencia para gestionar la reparación por los daños causados por el homicidio de su progenitor, en tanto que los demás familiares de Luis Eduardo Jaramillo Zapata sí presentaron la demanda respectiva dentro del término legal y fueron indemnizados.

(iii) Invoca de manera descontextualizada una serie de precedentes presuntamente aplicables al caso, ignorando que para la fecha de la decisión atacada no existía una posición jurisprudencial uniforme sobre la materia.

6. Decisión de primera instancia

³¹ Folios 60 a 65 del cuaderno principal.

³² Folios 68 a 70 del cuaderno principal.

³³ Folios 70 a 72 del cuaderno principal.

6.1. Mediante Sentencia del 23 de noviembre de 2018³⁴, la Sección Cuarta del Consejo de Estado denegó el amparo solicitado, al evidenciar que la decisión cuestionada proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia se enmarcó en la autonomía e independencia judicial que le otorga la Constitución para interpretar de manera razonable el ordenamiento positivo³⁵.

6.2. En concreto, la corporación de instancia tomó nota de que la autoridad demandada, ante la inexistencia de un criterio jurisprudencial unificado sobre la materia objeto del litigio, optó por acoger la posición que consideró que mejor se ajustaba al sistema normativo, reiterando para el efecto un conjunto de decisiones de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

7. Impugnación

El 7 de diciembre de 2018, Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata impugnó el fallo de primera instancia³⁶, reiterando los argumentos de su escrito tutelar, e indicando la necesidad de aplicar la jurisprudencia de las Subsecciones B y C de la Sección Tercera del Consejo de Estado a su caso, en tanto que constituyen el precedente que permite satisfacer de mejor manera los mandatos constitucionales referentes a la reparación patrimonial de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

8. Decisión de segunda instancia

A través de Sentencia del 31 de enero de 2019³⁷, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia, reafirmando los fundamentos del *a-quo* referentes a la constitucionalidad de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia³⁸.

9. Trámite en sede de revisión

9.1. Con ocasión de la solicitud presentada por la parte accionante³⁹, mediante Auto del 28 de marzo de 2019⁴⁰, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente de la referencia con fundamento en el criterio objetivo denominado “*necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial*”, contemplado en el artículo 52 del Reglamento Interno de este Tribunal⁴¹.

9.2. En atención al informe presentado por el magistrado ponente, en la sesión ordinaria del 26 de junio de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento del proceso T-7243742⁴².

³⁴ C.P. Milton Chaves García.

³⁵ Folios 83 a 89 del cuaderno principal.

³⁶ Folios 97 a 102 del cuaderno principal.

³⁷ C.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁸ Folios 113 a 124 del cuaderno principal.

³⁹ Folios 1 a 16 del cuaderno de revisión.

⁴⁰ Folios 17 a 33 del cuaderno de revisión.

⁴¹ Acuerdo 02 de 2015.

⁴² Folio 36 del cuaderno de revisión.

9.3. A través de autos del 11 de septiembre⁴³, 7 de octubre⁴⁴ y 8 de noviembre de 2019⁴⁵, esta Corporación decretó una serie de pruebas con el fin de obtener mayores elementos de juicio para adoptar una decisión de fondo⁴⁶. En atención a dichos proveídos:

(i) El Juzgado 19 Administrativo de Medellín remitió en calidad de préstamo el expediente con número de radicación 05001-33-31-019-2006-00113-00⁴⁷, contentivo de la demanda de reparación directa presentada por María Consuelo Zapata y otros⁴⁸ en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

(ii) El Ministerio de Defensa allegó un informe en el que señaló que las investigaciones internas adelantadas con ocasión de la muerte del Luis Eduardo Jaramillo fueron archivadas en el año 2006⁴⁹.

(iii) El Fiscal 28 Penal Militar envió un informe en el cual explicó que la investigación penal adelantada con ocasión de la muerte de Luis Eduardo Jaramillo en contra de Oswaldo Chiquito Suárez, Héctor Fabio Díaz Silvestre, Julio Roberto Mendivelso Torres, Luis Ney Yustre Trujillo, Edilson Javier Castillo Sarmiento, Yeisson Castrillón Velázquez, Fabián López Fernández, Reinaldo Monsalve Zeas y Luis Fernando Rodríguez Gómez, fue remitida por competencia a la Fiscalía General de la Nación el 26 de octubre de 2016⁵⁰.

(iv) La Fiscalía General de la Nación informó que entre los años 2016 y 2019 adelantó un conjunto de actuaciones dirigidas a recaudar los elementos de juicio necesarios para determinar la culpabilidad penal de los investigados por el homicidio de Luis Eduardo Jaramillo. Sin embargo, el ente acusador aclaró que, de conformidad con el artículo 79 de la Ley 1957 de 2019, no es competente para llevar a juicio a los indiciados, comoquiera que se trata de un asunto de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz⁵¹.

⁴³ Folios 47 a 49 del cuaderno de revisión.

⁴⁴ Folios 97 a 99 del cuaderno de revisión.

⁴⁵ Folio 124 del cuaderno de revisión.

⁴⁶ Al respecto, cabe resaltar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte, en dichas providencias se dispuso que los términos para fallar se suspenderían mientras se recaudaban las pruebas decretadas.

⁴⁷ Folio 60 del cuaderno de revisión.

⁴⁸ En dicho proceso la parte demandante estuvo conformada por los siguientes familiares de Luis Eduardo Jaramillo: María Consuelo Zapata, William Edilson Jaramillo Zapata, Arlidia Yoaira Jaramillo Zapata, Cristian Mauricio Jaramillo Zapata, Dalida Andrea Jaramillo Zapata, Dayana Vanesa Jaramillo Zapata, María Eva Zapata de Jaramillo, Luis Eduardo Jaramillo Montoya, María Consuelo Jaramillo Zapata, Marta Gloria Jaramillo Zapata, Luz Mariela Jaramillo Zapata, Beatriz Elena Jaramillo Zapata, María Rosario Jaramillo Zapata, Raúl Darío Jaramillo Zapata, María Eugenia Jaramillo Zapata, Joaquín Emilio Jaramillo Zapata, María Doralba Jaramillo Zapata y Publia de Jesús Jaramillo Zapata.

⁴⁹ Folios 92 a 96 y 202 a 203 del cuaderno de revisión.

⁵⁰ Folio 64 del cuaderno de revisión.

⁵¹ Folios 141 a 142 del cuaderno de revisión.

(v) La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informó que, a través de la Resolución 1029 del 3 de octubre de 2013, le reconoció a Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata una indemnización administrativa con ocasión del homicidio de su progenitor, la cual fue cobrada el 25 de agosto de 2016 mediante procedimiento bancario en el municipio de Ituango⁵².

(vi) El Juzgado 35 Administrativo de Medellín remitió una copia digital del expediente con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00, contentivo de la demanda de reparación directa presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional⁵³.

(vii) Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata envió un escrito en el que expresó que en el mes de abril de 2006 tuvo conocimiento del homicidio de su progenitor por parte de miembros del Ejército Nacional, así como que tardó más de 10 años en interponer el medio de control de reparación directa, porque: (a) se distanció de su hogar con ocasión de su reclusión en un centro penitenciario entre los años 2001 y 2005, y debido a que (b) tenía temor de las represalias que pudieran tomar las fuerzas militares en su contra⁵⁴.

9.4. A través de Auto del 16 de diciembre de 2019⁵⁵, este Tribunal dispuso el traslado de los elementos probatorios recaudados a las partes del proceso con el propósito de que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre los mismos. En virtud de lo dispuesto en dicha providencia:

(i) La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sostuvo que, debido al alcance de su objeto misional y la discrecionalidad que le otorga la ley para intervenir en los procesos de amparo, no se pronunciaría sobre la acción de tutela presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata⁵⁶.

(ii) Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata le solicitó a la Corte que ampare sus derechos fundamentales, así como que se pronuncie sobre la constitucionalidad y convencionalidad de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en torno a la caducidad del medio de reparación directa en tratándose de daños causados por delitos de lesa humanidad⁵⁷.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

⁵² Folios 119 a 123 del cuaderno de revisión.

⁵³ Folios 89 a 90 del cuaderno de revisión.

⁵⁴ Folios 69 a 71 del cuaderno de revisión.

⁵⁵ Folio 143 del cuaderno de revisión.

⁵⁶ Folios 175 a 177 del cuaderno de revisión.

⁵⁷ Folios 199 a 200 del cuaderno de revisión. Al respecto, la actora citó el caso Órdenes Guerra Vs. Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta Sala es competente para revisar los fallos proferidos dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política⁵⁸.

2. Legitimación en la causa

2.1. Previo al planteamiento de los problemas jurídicos a resolver, es necesario establecer si en esta oportunidad se satisface la legitimación en la causa por activa y por pasiva de la acción de tutela.

- Legitimación en la causa por activa

2.2. El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona directamente o “*por quien actúe en su nombre*”, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales. En desarrollo del anterior mandato superior, en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁵⁹ se contempló que la legitimación en la causa por activa en los procesos de amparo se materializa:

“(i) Con el ejercicio directo, es decir quien interpone la acción de tutela es el titular del derecho fundamental que se alega vulnerado;

(ii) Por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas;

(iii) Por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe tener la condición de abogado titulado, debiendo anexarse a la demanda el poder especial para el caso; y

(iv) Por medio de agente oficioso”⁶⁰.

2.3. En el presente caso, la Sala encuentra satisfecho el presupuesto de legitimación en la causa por activa, ya que el amparo fue presentado por el profesional del derecho Alejandro Botero Villegas, en su calidad de abogado de Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, quien, para iniciar el proceso de la referencia,

⁵⁸ “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”

⁵⁹ “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

⁶⁰ Subrayado fuera del texto original. Cfr. Sentencias T-054 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y SU-037 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

le concedió poder especial otorgado ante el Notario Octavo del Círculo de Medellín⁶¹.

- Legitimación en la causa por pasiva

2.4. En relación con la legitimación en la causa por pasiva, la Sala advierte que de acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991⁶², el Tribunal Administrativo de Antioquia es demandable a través de acción de tutela, puesto que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 270 de 1996⁶³, es una autoridad pública perteneciente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la Rama Judicial⁶⁴, a la cual se le imputa la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante⁶⁵.

2.5. Por lo demás, en torno a la decisión de la corporación de primera instancia de vincular al proceso al Juzgado 35 Administrativo de Medellín, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁶⁶, este Tribunal precisa que tal determinación encuentra sustento en garantizar su derecho al debido proceso, en atención a su calidad de terceros con un posible interés en la resolución de la causa⁶⁷.

3. Problemas jurídicos y esquema de resolución

3.1. Corresponde a la Corte decidir sobre el amparo interpuesto por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia⁶⁸. Con tal propósito, para empezar, esta Corporación deberá determinar si la acción de tutela satisface los requisitos generales de procedencia contra providencias judiciales.

3.2. En caso afirmativo, este Tribunal tendrá que establecer si con la decisión de un juez administrativo de desestimar por caducidad, en los términos del literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una demanda de reparación directa dirigida a resarcir el daño causado por la comisión de un delito de lesa humanidad por parte de un agente del Estado se configura:

- (i) Una violación directa de la Carta Política y un defecto sustantivo por aplicar dicha disposición legal y no extender la imprescriptibilidad de la

⁶¹ Folio 47 del cuaderno principal.

⁶² “Artículo 5°. 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 (...)”.

⁶³ “Ley Estatutaria de Administración de Justicia”. “Artículo 11. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por: I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones: (...) b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: (...) 2. Tribunales Administrativos (...)”.

⁶⁴ Cfr. Sentencia SU-037 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁶⁵ Cfr. Supra I, 2.

⁶⁶ Cfr. Supra I, 3.

⁶⁷ Sobre la necesidad de vincular al proceso de tutela a los terceros con interés legítimo en la causa pueden consultarse los autos 065 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y 487 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), así como la Sentencia T-144 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁶⁸ Supra I, 2.

acción penal al análisis de caducidad del medio de control de reparación directa;

(ii) Un desconocimiento del precedente contemplado en un conjunto de providencias en las cuales se ha señalado que la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a dichas conductas ilícitas es extensiva al análisis de caducidad del medio de control contencioso administrativo; y

(iii) Un defecto fáctico por haber omitido analizar las pruebas que demuestran que el daño imputable al Estado tiene su origen en un delito de lesa humanidad a efectos de inaplicar el término legal de caducidad.

3.3. Para solucionar los problemas jurídicos planteados, esta Sala iniciará por (i) reiterar la jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; luego (ii) estudiará la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra; posteriormente, (iii) examinará el alcance de la caducidad del medio de control de reparación directa frente a daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad por parte de agentes del Estado; y, por último, (iv) resolverá el caso concreto.

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁶⁹

4.1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto 2591 de 1991⁷⁰, la acción de tutela es un mecanismo sumario, preferente y subsidiario de defensa judicial cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*.

4.2. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha explicado que *“de conformidad con el concepto constitucional de ‘autoridades públicas’, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales”*⁷¹.

4.3. Con todo, teniendo en cuenta que las providencias judiciales: (a) son el escenario habitual de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales, (b) de ellas se predica el efecto de cosa juzgada, el cual es garantía de la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado democrático, y (c) están amparadas por el principio de respeto a la autonomía e independencia de los jueces⁷², este Tribunal ha señalado que para determinar la viabilidad o no

⁶⁹ En este capítulo se reitera la Sentencia SU-037 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁷⁰ *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*.

⁷¹ Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁷² Ver, entre otras, las sentencias T-381 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-565 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1112 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

de un recurso de amparo en contra de una decisión jurisdiccional, debe verificarse que:

- (i) El asunto tenga relevancia constitucional;
- (ii) La petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad;
- (iii) El actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela;
- (iv) En caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales;
- (v) El accionante identifique, de forma razonable, los yerros de la autoridad judicial que generan la vulneración; y
- (vi) El fallo impugnado no sea de tutela⁷³.

4.4. Además, esta Sala ha sostenido que si en un caso concreto se encuentran cumplidos los anteriores requisitos, será necesario entonces acreditar que la autoridad judicial demandada vulneró el derecho al debido proceso⁷⁴ del accionante al incurrir en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico, (ii) sustantivo, (iii) procedimental, (iv) fáctico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, o (viii) violación directa de la Constitución⁷⁵.

4.5. Al respecto, cabe resaltar que esta Corporación ha caracterizado el *defecto sustantivo* como la existencia de un error por parte del juez en la interpretación o en aplicación de las disposiciones jurídicas que utilizó para resolver un determinado caso⁷⁶. Sin embargo, para que dicho yerro dé lugar a la procedencia

⁷³ Cfr. Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

⁷⁴ El debido proceso fue consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, disponiendo que las mismas deberán estar sometidas a los procedimientos y requisitos legales y reglamentarios previamente establecidos, con el objetivo de asegurar la prevalencia de las garantías de los ciudadanos (Cfr. Sentencia C-540 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara).

⁷⁵ En la sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte individualizó las causales específicas de la siguiente manera: “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. // b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. // c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. // d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. // e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. // f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. // g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. // h. Violación directa de la Constitución.”

⁷⁶ Cfr. Sentencia T-1045 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

de la acción de tutela debe evidenciarse una irregularidad de significativa trascendencia, que haya llevado a adoptar una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales⁷⁷.

4.6. En este sentido, este Tribunal ha señalado que, entre otras hipótesis, una autoridad judicial incurre en un defecto sustantivo cuando⁷⁸:

(i) La decisión que adoptó tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque: “(a) no es pertinente, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o (e) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”⁷⁹; o

(ii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que realizó en el caso concreto: (a) no se encuentra, *prima facie*, dentro del margen de interpretación razonable, (b) es inaceptable por tratarse de una hermenéutica contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, o (c) no es sistemática, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al asunto⁸⁰.

4.7. De manera similar, a partir de los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, desde sus inicios, esta Corte estableció que los jueces tienen amplias facultades para efectuar el análisis del material probatorio en cada caso concreto⁸¹. No obstante lo anterior, esta Corporación ha expresado que el examen de los elementos de juicio debe: (i) estar inspirado en el mandato de la sana crítica; (ii) atender necesariamente a criterios de objetividad, racionalidad, legalidad, motivación, entre otros; así como (iii) respetar la Constitución y la ley, pues “*de lo contrario, la discrecionalidad judicial sería entendida como arbitrariedad, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada*”⁸².

4.8. En este orden de ideas, este Tribunal ha manifestado que se configura un defecto fáctico cuando el funcionario judicial⁸³:

⁷⁷ Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio *iura novit curia*, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que “la construcción de la norma particular aplicada es una labor conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado”. (Sentencia T-346 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango).

⁷⁸ Sentencia T-321 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁷⁹ Cfr. Sentencia SU-448 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁸⁰ Cfr. Sentencias T-807 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-1101 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1222 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-051 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁸¹ En la Sentencia T-055 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

⁸² Sentencia SU-172 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸³ Cfr. Sentencias T-267 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-090 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

(i) Omite el decreto y la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y útiles, lo cual impide una debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido⁸⁴;

(ii) Omite considerar elementos probatorios que constan en el proceso, pues no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar su decisión y, en el caso concreto, resulta evidente que, de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido habría variado sustancialmente⁸⁵;

(iii) Decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido⁸⁶; o

(iv) No excluye las pruebas ilícitas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva⁸⁷.

4.9. Asimismo, la Corte ha identificado dos dimensiones del defecto fáctico, una positiva y otra negativa⁸⁸. En concreto, la primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “*completo equivocada*” del material probatorio o fundamenta su decisión en un elemento de juicio no apto para ello, y la segunda se configura cuando el funcionario omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna⁸⁹.

4.10. De otra parte, este Tribunal ha determinado que los jueces incurren en un *desconocimiento del precedente*⁹⁰ cuando se apartan: (i) de las sentencias emitidas por los tribunales de cierre (precedente vertical), o (ii) de fallos dictados por ellos mismos (precedente horizontal), al momento de resolver asuntos que presentan una situación fáctica similar a los decididos en aquellas providencias⁹¹.

4.11. Con todo, esta Corporación ha aclarado que “*el precedente no constituye una obligatoriedad absoluta, pues en razón del principio de la autonomía judicial, el juez puede apartarse de aquellos, siempre y cuando presente (i) de forma explícita las razones por las cuales se separa de aquellos, y (ii) demuestre con suficiencia que su interpretación aporta un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales*”⁹².

⁸⁴ Cfr. Sentencia SU-132 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁸⁵ Cfr. Sentencias T-814 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), T-902 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-162 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

⁸⁶ Cfr. Sentencias T-450 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1065 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-458 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁸⁷ Cfr. Sentencia T-233 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁸⁸ Cfr. Sentencias T-442 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁸⁹ Cfr. Sentencia T-104 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁹⁰ Esta Corte ha definido el precedente judicial como “*aquel conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia*” (Cfr. Sentencias T-1029 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-459 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁹¹ Cfr. Sentencias SU-034 de 2018 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-380 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

⁹² Sentencia T-459 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

4.12. Adicionalmente, esta Sala ha precisado que se *desconoce el precedente constitucional*, entre otros eventos, cuando el juez aplica disposiciones normativas ignorando⁹³:

(i) La *ratio decidendi* de sentencias de constitucionalidad; o

(ii) El alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional en la *ratio decidendi* de las sentencias de tutela proferidas por: (a) la Sala Plena o (b) por las distintas Salas de Revisión. En torno a las decisiones adoptadas por estas últimas, el desconocimiento del precedente solo se configura cuando los fallos inadvertidos constituyan jurisprudencia en vigor⁹⁴.

4.13. En esta línea argumentativa, esta Corte ha indicado que si una autoridad judicial desconoce la jurisprudencia constitucional se produce “*en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica*”⁹⁵.

4.14. Por lo demás, este Tribunal ha precisado que la causal denominada *violación directa de la Constitución* encuentra fundamento en el modelo del ordenamiento superior adoptado en 1991, en el cual se otorga valor normativo a los preceptos de la Carta Política, de modo tal que sus mandatos y previsiones son de aplicación inmediata por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares⁹⁶. Por lo anterior, este Tribunal ha sostenido que resulta factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente dichos postulados⁹⁷.

4.15. Así pues, esta Corte ha advertido que se presenta una violación directa de la Constitución, entre otros casos, cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque⁹⁸:

⁹³ Sentencia T-321 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁹⁴ Cfr. Sentencias T-1092 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-597 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁹⁵ Sentencia T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁹⁶ Cfr. Sentencia SU-198 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹⁷ Sentencia T-555 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹⁸ Sentencia T-031 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

(i) Deja de aplicar una regla contemplada en el texto constitucional que resultaba adecuada para solucionar el caso concreto⁹⁹; u

(ii) Omite un principio superior que determinaba la aplicación de la norma en el caso concreto, desconociendo que de conformidad con su artículo 4º *“la Constitución es norma de normas”*, por lo que en el evento de incompatibilidad entre la ella y la ley u otra regla jurídica *“se aplicarán las disposiciones superiores”*¹⁰⁰.

4.16. En suma, por regla general, debido a la necesidad de salvaguardar el valor de la cosa juzgada, la garantía de la seguridad jurídica y los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, la acción de tutela no tiene vocación de prosperidad contra decisiones jurisdiccionales. No obstante lo anterior, excepcionalmente, se ha admitido esa posibilidad cuando se acredita el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia del recurso de amparo y la providencia acusada incurre en alguna de las causales específicas que han sido previamente señaladas¹⁰¹.

5. La imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra

5.1. La Corte Constitucional ha explicado que la prescripción de la acción penal *“es un instituto jurídico liberador”*, en virtud del cual *“por el transcurso del tiempo (...) cesa el derecho del Estado a imponer una sanción”*¹⁰². En este sentido, esta Corporación ha sostenido que dicha figura se materializa:

*“(...) cuando, quienes tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal, dejan vencer el plazo señalado por el Legislador para ejercerla, sin haber adelantado las gestiones necesarias para determinar la responsabilidad del presunto infractor de la ley penal, lo cual implica la pérdida de potestad de la autoridad judicial competente para continuar con una investigación en contra de la persona beneficiada con la prescripción”*¹⁰³.

5.2. Al respecto, esta Sala ha advertido que la prescripción de la acción penal constituye una sanción para el Estado ante su inactividad en el ejercicio del *ius puniendi*, lo cual se encuentra justificado en: (i) *“la pérdida de interés social para imponer una sanción al delincuente”*, (ii) *“la dificultad en conseguir pruebas de la culpabilidad o la inocencia; (iii) “la prohibición de las penas y medidas de seguridad imprescriptibles (C.P. art. 28); y (iv) “la injusticia de*

⁹⁹ Cfr. Sentencia T-809 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

¹⁰⁰ Cfr. Sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰¹ Cfr. Sentencias T-116 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-090 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰² Sentencia C-556 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En el fallo T-281 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), en cuanto a su naturaleza, esta Corte dijo que *“la prescripción es una institución de carácter sustantivo si bien su reconocimiento precisará, dado el carácter de necesidad del proceso penal, de la actuación procesal procedente. Este carácter sustantivo permite que la prescripción pueda ser declarada de oficio, sin necesidad de alegación de parte como es obligado en el proceso civil”*.

¹⁰³ Ver las sentencias C-416 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-570 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

mantener a una persona indefinidamente sujeta a las consecuencias de la acción penal, más aún cuando la propia Constitución consagra el principio de presunción de inocencia (C.P. art. 29) ”¹⁰⁴.

5.3. En esta línea argumentativa, este Tribunal ha señalado que la prescripción de la acción penal es una garantía constitucional que le asiste a todo ciudadano a fin de que se defina su situación jurídica dentro de un término fijado en la ley, por cuanto es contrario al derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 superior, que una persona tenga que estar sujeta perpetuamente a una imputación que se ha proferido en su contra¹⁰⁵.

5.4. Sobre el particular, esta Corte ha indicado que la fijación del tiempo que debe transcurrir con el fin de que opere la prescripción de la acción penal es una determinación del legislador, el cual está en la obligación de tener en cuenta la dignidad humana, el principio de proporcionalidad, las funciones que se predicen de las sanciones, los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, así como los compromisos internacionales suscritos por el Estado colombiano¹⁰⁶.

5.5. En relación con este último punto, cabe resaltar que en algunos tratados internacionales suscritos por Colombia se regula la prescripción de la acción penal frente a ciertas conductas. Así por ejemplo:

(i) En el artículo 7° de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas¹⁰⁷ se dispone que *“la acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción. Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte”*; y

(ii) En el artículo 29 del Estatuto de Roma¹⁰⁸ se establece que *“los crímenes de la competencia de la Corte [Penal Internacional] no prescribirán”*, estos

¹⁰⁴ Sentencia C-345 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sobre este último punto, en el mismo fallo, este Tribunal ha explicado que *“la mayoría de las legislaciones distinguen entre la prescripción del delito o de la acción penal, y la prescripción de la pena. En la primera modalidad, la cesación del ius puniendi del Estado se manifiesta en la eliminación de la punibilidad de la conducta (razón sustancial) o en la extinción de la acción penal (razón procesal), como consecuencia del cumplimiento del plazo fijado en la ley antes de que se profiera sentencia. La prescripción de la pena, por su parte, se concreta en el mandato del Estado (legislador) impuesto a los órganos estatales, de abstenerse de hacer efectiva la sanción impuesta al responsable de una infracción penal, cuando ha transcurrido el término de la pena (...)”*.

¹⁰⁵ Sentencia C-176 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En la Sentencia T-281 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Corporación indicó que *“la prescripción conforma el núcleo esencial del debido proceso, puesto que su declaración tiene la virtualidad de culminar de manera definitiva un proceso, con efectos de cosa juzgada”*.

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia C-580 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰⁷ Incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 707 de 2001, declarada exequible a través de la Sentencia C-580 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰⁸ Incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 742 de 2002, declarada exequible a través de la Sentencia C-578 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

son, de conformidad con el artículo 5° del mismo instrumento, los delitos de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión.

5.6. En torno al artículo 29 del Estatuto de Roma, esta Corporación ha expresado que contiene un trato diferenciado frente al establecido en el artículo 28 de la Constitución, el cual prohíbe las “*penas y medidas de seguridad imprescriptibles*”. En consecuencia, esta Sala ha considerado que la conformidad con el orden superior de dicha disposición internacional sólo se justifica en lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2001, que autorizó ratificar dicho instrumento al Gobierno Nacional.

5.7. Con todo, este Tribunal ha estimado que la antinomia que se configura entre los artículos 28 de la Carta Política y 29 del Estatuto de Roma se supera bajo el entendido de que esta última disposición: (i) sólo será aplicable por la Corte Penal Internacional cuando ejerza su atribución de juzgar los crímenes de su competencia; y (ii) “*no menoscaba el alcance de las garantías establecidas en la Constitución respecto del ejercicio de las competencias propias de las autoridades nacionales*”¹⁰⁹.

5.8. Adicionalmente, debe mencionarse que, de manera reiterada, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que si bien el Estado colombiano no ha suscrito la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad¹¹⁰ de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cierto es que “*tal normativa integra la más amplia noción de ius cogens*”¹¹¹, por lo que debe ser atendida por los operadores jurídicos nacionales¹¹².

5.9. En concordancia con el contexto normativo expuesto, en el artículo 83 de la Ley 599 de 2000¹¹³, modificado por el artículo 16 de la Ley 1719 de 2014¹¹⁴, el Congreso de la República estipuló que:

“La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será

¹⁰⁹ Cfr. Sentencias C-578 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-666 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-290 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹¹⁰ En 1968 la Organización de Naciones Unidas adoptó la referida Convención, según la cual, al margen de la fecha en la que se hubiesen cometido, son imprescriptibles los “*crímenes de lesa humanidad*” definidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, en concordancia con las Resoluciones 3° y 95 de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid, así como el delito de genocidio definido en la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

¹¹¹ La noción de *ius cogens* es definida por la misma Corte Suprema como un “*conjunto de preceptos inderogables, imperativos (no dispositivos) e indisponibles, con vocación universal, cuya no adhesión por parte de un Estado no lo sustrae de su cumplimiento como compromiso erga omnes adquirido para prevenir y erradicar graves violaciones a los derechos humanos que desconocen la humanidad y su dignidad*”.

¹¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 22 de septiembre de 2010 (M.P. María del Rosario González de Lemos). En igual línea puede consultarse la providencia del 23 de noviembre de 2016 (M.P. Fernando Alberto Castro Caballero) de la misma corporación (Rad.: 44.312).

¹¹³ “*Por la cual se expide el Código Penal*”.

¹¹⁴ “*Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones*”.

inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible (...)”.

5.10. Ahora bien, esta Corte ha puesto de presente que la imprescriptibilidad de la acción penal frente a ciertos delitos no es absoluta, puesto que resulta constitucionalmente admisible que el Estado pueda abrir una investigación en cualquier tiempo cuando se desconoce la identidad de los sujetos implicados en la conducta criminal y dicha circunstancia ha impedido su sometimiento a la justicia. Empero, en los eventos en los que los presuntos responsables han sido individualizados y vinculados a una causa, no encuentra justificación en el ordenamiento superior que las personas queden indefinidamente sujetas a un proceso por la inoperancia de las autoridades, máxime cuando en el curso de la misma pueden ser privadas de su libertad o de otras prerrogativas fundamentales¹¹⁵.

5.11. En este orden de ideas, esta Corporación ha concluido que aunque se puede afirmar que, en principio, la acción penal es imprescriptible frente a delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra, lo cierto es que cuando existe un sujeto individualizado y formalmente vinculado a un proceso por dichas conductas, respecto a éste comienza a contabilizarse el término de extinción más amplio existente en el ordenamiento.

5.12. En consonancia con lo anterior, en la Sentencia C-580 de 2002¹¹⁶, al analizar la imprescriptibilidad de la acción penal frente al delito de desaparición forzada, esta Sala argumentó que:

“La imprescriptibilidad es un mecanismo (...) para establecer la verdad de los hechos y para atribuir responsabilidades individuales e institucionales.

Sin embargo, el interés estatal en proteger a las personas contra la desaparición forzada no puede hacer nugatorio el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas. Por lo tanto, cuando el Estado ya ha iniciado la investigación, ha identificado e individualizado a los presuntos responsables, y los ha vinculado al proceso a través de indagatoria o de declaratoria de persona ausente, la situación resulta distinta. Por un lado, porque en tal evento está de por medio la posibilidad de privarlos de la libertad a través de medios coercitivos, y además, porque no resulta

¹¹⁵ Cfr. Sentencia C-580 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-620 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹⁶ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

razonable que una vez vinculados al proceso, los acusados queden sujetos a una espera indefinida debida a la inoperancia de los órganos de investigación y juzgamiento del Estado.

En tales eventos, el resultado de la ponderación favorece la libertad personal (...). Por lo anterior, la imprescriptibilidad de la acción penal resulta conforme a la Carta Política, siempre y cuando no se haya vinculado a la persona al proceso a través de indagatoria. Cuando el acusado ya ha sido vinculado, empezarán a correr los términos de prescripción de la acción penal, si el delito está consumado (...).

El legislador al adecuar la normatividad colombiana en lo relacionado con la acción penal del delito de desaparición forzada a lo previsto en la Convención interamericana, puede establecer la imprescriptibilidad de la acción (...). Mas en tanto el delito esté consumado, la acción penal contra el mismo es prescriptible desde el momento en que la investigación se dirige en concreto contra sujetos individualizados (...).

A su vez la acción es imprescriptible cuando no se haya vinculado al proceso a persona alguna. Ello por cuanto en aquellas circunstancias, los bienes jurídicos en tensión son distintos.

Por lo anterior, la imprescriptibilidad de la acción penal resulta conforme a la Carta Política, siempre y cuando no se haya vinculado a la persona al proceso (...). Cuando el acusado ya ha sido vinculado, empezarán a correr los términos de prescripción de la acción penal”¹¹⁷.

5.13. Asimismo, en providencia del 21 de septiembre de 2009¹¹⁸, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia reconoció que la imprescriptibilidad de la acción penal frente a graves delitos no es absoluta, al precisar que:

“Es perfectamente factible que algunos delitos, particularmente los de lesa humanidad, gocen de la posibilidad de que su investigación sea imprescriptible. Empero, cuando respecto de esos hechos ya existe una persona individualizada y formalmente vinculada al proceso (no basta con el cumplimiento de una sola condición, vale decir, se tienen que conjugar), respecto de ella no opera la imprescriptibilidad.

Es factible, entonces, que un delito de lesa humanidad reporte como tal la condición de imprescriptibilidad en su investigación, pero acerca de personas determinadas -individualizadas y formalmente vinculadas- exija el cumplimiento de los términos de investigación y juzgamiento”.

¹¹⁷ Subrayado fuera del texto original.

¹¹⁸ M.P. Sigifredo Espinosa Pérez (Rad.: 32.022).

5.14. Recientemente, en la Sentencia del 30 de mayo de 2018¹¹⁹, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia reiteró que:

“En ese contexto, los delitos de lesa humanidad no prescriben y el Estado tiene la obligación de adelantar su investigación (...) en cualquier tiempo.

La imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad consiste en que el Estado tiene (...) el deber de investigarlos sin límite en el tiempo. Sin embargo, no se trata de una prerrogativa absoluta, toda vez que la persona que ya ha sido vinculada a la investigación (...) no puede permanecer indefinidamente atada al proceso (...). En tales hipótesis, los términos de prescripción de la acción penal empiezan a correr desde el momento de la vinculación al proceso”.

5.16. En síntesis, en el ordenamiento jurídico nacional, por regla general, la acción penal prescribe en los términos establecidos por el legislador, pues con ello se garantiza el derecho al debido proceso de los asociados y se exige que exista efectividad en la persecución criminal por parte de las autoridades competentes. Sin embargo, en razón de las obligaciones internacionales que limitan las actuaciones del Estado colombiano y la necesidad de investigar y juzgar ciertas conductas dada su gravedad para el conglomerado social, a modo de excepción, la acción penal es imprescriptible frente a los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra hasta que se individualice y vincule a un proceso al presunto responsable, porque a partir de este último momento inicia a contabilizarse el plazo de extinción respectivo.

6. La caducidad del medio de control de reparación directa frente a daños originados por la comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra por parte de agentes del Estado

6.1. La Corte Constitucional ha sostenido que es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues *“el derecho de acceso a la administración de justicia sufriría una grave distorsión en su verdadero significado si pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”*. En concreto, *“semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia”*, comoquiera que derivaría en *“la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”*¹²⁰.

¹¹⁹ Rad.: 45.110. En esta misma línea, puede consultarse la Sentencia del 15 de julio de 2015 (M.P. Eyder Patiño Cabrera) de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Rad.: 45.795), en la que se indicó que *“no obstante el carácter imprescriptible de los delitos de lesa humanidad, distinto a lo argüido por el demandante, no significa que esa clase de infracciones sean por siempre no prescriptibles, pues, como se acaba de señalar, esa visión fue atemperada por la Corte Constitucional (...), en el sentido que, para salvaguardar los más caros intereses de verdad, justicia y reparación del conglomerado social, tal naturaleza se debe mantener mientras no se logre la individualización o identificación de los presuntos responsables y no se haya obtenido su vinculación formal a una investigación, ya que a partir de ese mismo acto procesal, empiezan a transcurrir normalmente los términos de fenecimiento de la acción penal”*.

¹²⁰ Sentencia C-418 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

6.2. Sobre el particular, esta Sala ha explicado que la caducidad *“es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia”*. Igualmente, este Tribunal ha indicado que el fundamento de la figura *“se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica”*¹²¹.

6.3. En efecto, la seguridad jurídica se protege con el establecimiento de un término de caducidad, en tanto que el mismo es *“un límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado un determinado derecho”*, previniendo que *“la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no sea 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”*¹²².

6.4. En este sentido, en materia contenciosa administrativa, en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹²³, el Congreso de la República dispuso que el medio de reparación directa, como instrumento judicial idóneo para obtener el resarcimiento de los menoscabos imputables al Estado en los términos del artículo 90 superior¹²⁴, deberá ser presentado, so pena de que opere la caducidad de la pretensión indemnizatoria, *“dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

6.5. Con todo, en la misma disposición legal, el legislador aclaró que *“el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”*.

6.6. En torno al alcance de la norma en comento, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que *“mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso*

¹²¹ Sentencia C-394 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

¹²² Sentencias C-115 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y SU-447 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

¹²³ Ley 1437 de 2011.

¹²⁴ En el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 se consagró la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado bajo la siguiente fórmula: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.

administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso”¹²⁵.

6.7. En esta misma línea argumentativa, el Pleno de esta Corporación ha expresado que la objetividad que caracteriza el examen de la caducidad de la demanda contencioso administrativa por parte del juez competente, está justificada en *“el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica”*¹²⁶. Empero, este Tribunal ha indicado que en virtud del principio *pro damnato* o *favor victimae*, el término de caducidad del medio de control de reparación directa *“no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas”*¹²⁷.

6.8. En relación con este último punto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado que *“el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda”*¹²⁸, como ocurre cuando una persona es víctima de secuestro o padece una enfermedad que le impide materialmente acudir al aparato jurisdiccional¹²⁹.

6.9. Adicionalmente, dicha corporación ha resaltado que el trámite de una causa penal por los mismos hechos que dan lugar a una demanda de reparación directa no altera el cómputo de la caducidad de la pretensión indemnizatoria, sino que, de conformidad con el artículo 161 del Código General del Proceso¹³⁰, permite la suspensión del trámite contencioso administrativo. En concreto, *“si los*

¹²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de enero de 2020 (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico) (Rad.: 2014-00144-01). En el mismo sentido, puede consultarse el fallo del 2 de marzo de 2006 (C.P. María Elena Giraldo Gómez) del mismo cuerpo judicial (Rad.: 15.785), y la Sentencia T-334 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas) de esta Corte. En este último fallo, esta Corporación recordó que en *“la jurisprudencia del Consejo de Estado, en aplicación del principio in dubio pro damnato ha señalado que el término de caducidad debe contarse no solo a partir del momento en que ocurre el daño, sino desde cuando el afectado lo conoce o este se manifiesta (criterio de cognoscibilidad), en razón a que no siempre la consolidación del perjuicio coincide con su ocurrencia, caso en el cual, se morigera la regla de caducidad”*.

¹²⁶ Sentencia SU-282 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹²⁷ Sentencia T-301 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera), reiterando el fallo SU-659 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹²⁸ La Sección Tercera del Consejo de Estado enfatizó en que *“se trata de supuestos objetivos, como secuestros, enfermedades o cualquier situación que no permita materialmente acudir a esta jurisdicción, pues lo referente a la imposibilidad de conocer la relación del Estado con el hecho dañoso no da lugar a la inaplicación de las reglas de caducidad, sino al cómputo a partir del momento en el que, dado el conocimiento de los hechos, surge el interés para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, como se explicó en el acápite precedente”*.

¹²⁹ Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que el plazo para demandar no se computará mientras subsistan dichas situaciones especiales y, una vez superadas, empezará a correr el término de ley.

¹³⁰ *“Artículo 161. Suspensión del proceso. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos: 1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción (...)”*.

afectados consideran que el resultado del proceso penal adelantado en contra del agente implicado en los hechos tiene la suficiencia de determinar el sentido del fallo de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que les corresponde es ejercer en tiempo la pretensión de reparación directa y, luego, cuando el proceso se encuentre para dictar sentencia, solicitar la suspensión por “prejudicialidad”, y será el juez de lo contencioso administrativo el que defina si existe o no una relación de dependencia o si puede definir el asunto sin esperar la condena penal”.

6.10. Por lo demás, cabe mencionar que en relación con la aplicación o no del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso constituye un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, se han desarrollado diversas posturas dentro de la jurisprudencia contenciosa administrativa y constitucional, las cuales se reseñarán a continuación.

- Jurisprudencia contenciosa administrativa en vigor

6.11. Inicialmente, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹³¹ estimó que resultaba improcedente extender las razones que justifican la imprescriptibilidad de la acción penal al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, puesto que se trata de instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes. En efecto:

“(…) no pueden confundirse la caducidad y la prescripción, pues son dos figuras muy diferentes: La caducidad es un fenómeno procesal, mientras que la prescripción es de carácter sustancial. La caducidad se refiere a la extinción de la acción, mientras que la prescripción a la del derecho –y en este caso del crimen de lesa humanidad–; la primera debe ser alegada, mientras que la caducidad opera ipso iure; la prescripción es renunciable, mientras que la caducidad no lo es, en ningún caso, y mientras que los términos de prescripción pueden ser suspendidos o interrumpidos, los de caducidad no son susceptibles de suspensión, salvo lo consagrado de manera expresa en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001 y en el Decreto 1716 de 2009, frente al trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Al respecto, también es fundamental precisar que las partes, el objeto y la causa en los procesos penales difieren a aquellos de los procesos en que se pretende la reparación directa, pues: (i) a través del ejercicio de la acción penal, el Estado pretende la protección de la sociedad, con la represión del delito y para ello investiga quién es el autor del mismo y cuál su responsabilidad; a través del ejercicio de la pretensión de reparación, la víctima del daño antijurídico pretende la indemnización de los perjuicios que le ha causado el Estado con una acción que le sea imputable; (ii) los

¹³¹ Cfr. Providencias del 21 de noviembre de 2012 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Exp.:41.377), 13 de mayo de 2015 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Rad.: 2014-0072-01) y 10 de febrero de 2016 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Rad.: 2015-00934-01).

principios y normas que rigen ambos procesos son, en consecuencia, diferentes, lo cual incide, entre otros eventos en los efectos de las cargas probatorias, así: en el proceso penal la carga de la prueba de la responsabilidad del sindicado la tiene el Estado, quien deberá desvirtuar la presunción de inocencia que por mandato constitucional ampara a todas las personas; en tanto que en la acción de reparación directa, quien finalmente soporta los efectos adversos de la carencia de prueba de los elementos de la responsabilidad estatal es el demandante; y (iii) el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad; de tal manera que aunque se absuelva al servidor por considerar que no obró de manera dolosa o culposa, en los delitos que admiten dicha modalidad, el Estado puede ser condenado a indemnizar el daño causado, bajo cualquiera de los regímenes de responsabilidad y, en cambio, el agente puede ser condenado penalmente, pero el hecho que dio lugar a esa condena no haber tenido nexo con el servicio. Adicionalmente, se observa que la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye el efecto civil de un ilícito penal, por eso, no son aplicables las normas relacionadas con los efectos de la sentencia penal absolutoria sobre la pretensión indemnizatoria que se formule en proceso separado del penal. Ello por cuanto la responsabilidad del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, se genera en los eventos en los cuales se causa un daño antijurídico imputable a la entidad demandada, al margen de que ese daño hubiera sido causado con una conducta regular o irregular¹³².

Así entonces, las normas de derecho internacional que el actor señala como vulneradas, se refieren exclusivamente a la imprescriptibilidad de las conductas antes relacionadas, excluyéndose en ellas cualquier mención a las acciones indemnizatorias frente al Estado, por lo que mal podría entenderse, por vía de analogía, que tal imprescriptibilidad resulte extensible al medio de control de reparación directa, máxime cuando internamente existe norma expresa que regula el tema de la caducidad, esto es, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”¹³³.

6.12. Luego, las Subsecciones B¹³⁴ y C¹³⁵ de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideraron que el término de caducidad contemplado en el literal i) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no era aplicable cuando el hecho dañoso que

¹³² “Ver Sentencia de 23 de agosto de 2010 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio, Expediente.: 18480 y Sentencia de 13 de agosto de 2008, Expediente.: 16.533”.

¹³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia de 13 de mayo de 2015, expediente número 2014-00072-01, Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón.

¹³⁴ Cfr. Providencias del 30 de marzo de 2017 (C.P. Ramiro Pazos Guerrero - Rad.: 2014-01449-01) y 14 de septiembre de 2017 (C.P. Danilo Rojas Betancourth - Rad.: 2016-02780-01).

¹³⁵ Cfr. Providencias del 17 de septiembre de 2013 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2012-00537-01), 7 de septiembre de 2015 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2013-00035-01), 2 de mayo de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2014-00069-01), 5 de septiembre de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2016-00587-01) y 24 de octubre de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.:2016-01722-01).

se alega como fuente de la responsabilidad del Estado constituye un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, puesto que en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la imprescriptibilidad penal que se predica frente a dichas conductas debe extenderse a la pretensión de reparación directa. Específicamente:

“ (...) si hoy por hoy la premisa aceptada en punto de la responsabilidad penal de individuos es la imprescriptibilidad por la ocurrencia de actos de lesa humanidad, admitiendo matizaciones de garantías liberales clásicas en esta materia, no habrían mayores complicaciones para que en sede de la jurisdicción contenciosa administrativa se predique similares consideraciones, dado que resultaría paradójico que se atribuya responsabilidad penal a un individuo que ha actuado en su condición (o prevalido de la misma) de agente del Estado y se guarde silencio respecto de la responsabilidad del Estado por las mismas circunstancias, siendo posible que ese agente haya empleado recursos logísticos, técnicos y humanos del Estado para llevar a cabo estos crímenes o, por el contrario, teniendo el deber normativo de actuar a fin de evitar un resultado lesivo éste se abstuvo de ejecutar tal acción.

Así pues, guardando coherencia con la anterior consideración cuando se demanda la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de actos de lesa humanidad, el principio de integración normativa debe ser aplicado sistemáticamente con el principio de derecho internacional público del ius cogens para concluir que en estos eventos la caducidad de la acción de reparación directa de manera única y excepcional no operaría, o se producirían efectos similares a la imprescriptibilidad que se afirma de la acción penal”¹³⁶.

6.13. Sin embargo, en la Sentencia del 29 de enero de 2020¹³⁷, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia, señalado que, salvo el caso de la desaparición forzada que tiene regulación legal especial, el término de caducidad de dos años estipulado en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable cuando a través del medio de control de reparación directa se alega que el daño causado tuvo su origen en un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio. Lo anterior, porque dicha disposición contempla la posibilidad de contar el plazo de extinción a partir del momento en que el afectado tuvo efectivo conocimiento de la participación del Estado en el menoscabo a indemnizar, lo que constituye una regla que tiene efectos semejantes a la imprescriptibilidad en materia penal.

6.14. Efectivamente, en materia penal la acción frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio sólo se entiende imprescriptible mientras *“no se identifica la persona que se debe procesar por*

¹³⁶ Sentencia del 7 de septiembre de 2015 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa – Rad.: 2013-00035-01).

¹³⁷ C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (Rad.: 2014-00144-01).

el respectivo delito y, en lo contencioso administrativo, el término de caducidad de la reparación directa no es exigible sino cuando el afectado advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y le resulta imputable el daño”. En otras palabras:

La imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio “no opera de manera generalizada y abstracta”, puesto que: (i) “solo cuando se desconoce la identidad de los sujetos implicados y dicha circunstancia ha impedido su vinculación resulta razonable que, sin límites de tiempo, el Estado pueda abrir o iniciar la investigación cuando haya mérito”; y (ii) “frente a las personas que se encuentran identificadas y vinculadas al proceso no es posible que quede indefinida en el tiempo la determinación de su responsabilidad (...)”¹³⁸.

Así pues, “las premisas establecidas por el legislador en materia de responsabilidad patrimonial del Estado comparten la misma finalidad de la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, pues en los dos ámbitos operan reglas en virtud de las cuales el término pertinente no resulta exigible hasta tanto se cuente con elementos para identificar a quien le resulta imputable el daño pertinente (...)”.

“En el primer evento –el penal– esta situación se predica de los autores y partícipes del delito, bajo la imprescriptibilidad de la acción y, en el segundo –en materia de responsabilidad patrimonial del Estado–, dicho supuesto versa sobre los particulares que ejerzan funciones administrativas y las entidades que estén llamadas a indemnizar los perjuicios causados, caso en el que se aplica el término de caducidad solo desde el momento en que el afectado tuvo la posibilidad de saber que resultaron implicadas en los hechos”.

6.15. En este sentido, en el fallo de unificación, la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que “las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso”, por lo cual “el término de caducidad sí debe exigirse en estos eventos, pero a partir de que se advierta que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado tuvo alguna injerencia en la controversia y era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política”.

6.16. Finalmente, el Pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado tomó nota de que la posición adoptada en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa no desconoce lo dispuesto en la Sentencia del 29 de

¹³⁸ Cfr. Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Providencias del 21 de septiembre de 2009 (M.P. Sigifredo Espinosa Pérez - Rad.: 32.022) y del 30 de mayo de 2018 (Rad.: 45.110).

noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Órdenes Guerra y otros contra Chile, toda vez que:

(i) En dicha providencia, el tribunal internacional se limitó a avalar la aceptación del Estado chileno de su responsabilidad en la violación del derecho al acceso a la justicia causada por la aplicación de las normas nacionales sobre la prescripción de las acciones de reparación de los daños causados por delitos de lesa humanidad y, en este sentido, no realizó una interpretación vinculante de los artículos 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos humanos; y

(ii) En todo caso, a efectos de la reclamación judicial de la reparación de los daños imputables a la administración, debe tenerse en cuenta que *“el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos distintos a los establecidos en el derecho colombiano, en cuanto no prevén la posibilidad de contar el plazo pertinente a partir del conocimiento de la participación del Estado, lo cual, como antes se explicó, es una regla que tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad en materia penal”*.

6.17. Así las cosas, según el precedente contencioso administrativo en vigor, el medio de control de reparación directa está sujeto al término de caducidad legal, cuando el hecho generador del daño alegado en el mismo constituye un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra¹³⁹, bajo el entendido de que el plazo de dos años para acudir al sistema judicial se computa desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer la participación, por acción u omisión, del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle la responsabilidad patrimonial respectiva¹⁴⁰.

- Jurisprudencia constitucional

6.18. Esta Corporación en dos oportunidades se ha pronunciado expresamente sobre la posibilidad de extender la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al análisis de la caducidad del medio de control de reparación directa, pero las posiciones han sido divergentes.

6.19. Concretamente, en la Sentencia T-490 de 2014¹⁴¹, la Sala Segunda de Revisión de este Tribunal denegó un recurso de amparo en el que los accionantes, alegando la posibilidad de extender la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra al análisis de caducidad del medio de control de reparación directa a fin de garantizar los derechos de las víctimas, pretendían dejar sin efectos las decisiones de los jueces administrativos que rechazaron la demanda que promovieron contra la Nación con el propósito de obtener el resarcimiento de

¹³⁹ Salvo los casos de desapariciones forzadas que, como se indicó previamente, tienen una regulación legal distinta.

¹⁴⁰ Cfr. Sentencia del 29 de enero de 2020 (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico) de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado (Rad.: 2014-00144-01).

¹⁴¹ M.P. Mauricio González Cuervo.

los perjuicios causados por la muerte de un familiar, el 7 de diciembre de 2008, después de que estallara una bomba mientras conducía un automotor que trasladaba una misión humanitaria.

6.20. Sobre el particular, la Sala Segunda de Revisión señaló que las autoridades judiciales demandadas no habían incurrido en yerro alguno, toda vez que:

(i) Era claro que el medio de control de reparación directa había caducado el 26 de enero de 2011 y los actores interpusieron la demanda respectiva el 7 de febrero del mismo año, es decir, por fuera del término legal;

(ii) Según la jurisprudencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, *“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 la ley, 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”*; y

(iii) *“La legislación nacional consagra varias posibilidades para restablecer el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos”, por lo que si bien “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”, lo cierto es que la caducidad de las mismas no desconoce “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”.*

6.21. Posteriormente, en la Sentencia T-352 de 2016¹⁴², la Sala Cuarta de Revisión de esta Corte concedió una acción de tutela, en la que los actores pretendían dejar sin efectos las decisiones de los jueces administrativos que declararon la caducidad de los medios de reparación directa que impetraron con el fin de obtener la reparación por el asesinato de sus familiares por agentes del Estado, bajo el argumento de que al tratarse de hechos dañosos constitutivos de delitos de lesa humanidad no había lugar a aplicar dicho término de extinción, sino extender la imprescriptibilidad penal que caracteriza el juzgamiento de dichas conductas.

6.22. Al respecto, la Sala Cuarta de Revisión consideró que los amparos estaban llamados a prosperar y que debían analizarse de fondo las pretensiones de las demandas de reparación directa, porque:

¹⁴² M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

(i) Según la jurisprudencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado el término legal de caducidad del medio de control de reparación directa no resulta aplicable cuando el hecho dañoso que se pretende resarcir es un delito de lesa humanidad, comoquiera que *“existe una norma superior e inderogable, reconocida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y refrendada en el contexto regional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dispone expresamente que el paso del tiempo no genera consecuencia negativa alguna para acudir a la jurisdicción a solicitar la reparación integral de los daños generados por tales actos inhumanos”*; y

(ii) A pesar de que *“los jueces administrativos basaron sus decisiones en una norma que se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico y es aplicable”*, en los casos analizados la aplicación del término legal de caducidad se *“constituye en una barrera para el acceso a la administración de justicia de las víctimas del conflicto armado, haciendo nugatorio la defensa de sus derechos y agravando aún más su condición”*¹⁴³.

6.23. Ahora bien, es oportuno mencionar que a pesar de que en las sentencias SU-659 de 2015¹⁴⁴, T-296 de 2018¹⁴⁵, T-334 de 2018¹⁴⁶ y T-301 de 2019¹⁴⁷, al caracterizar la caducidad del medio de control de reparación directa a efectos de pronunciarse sobre los fallos de tutela objeto de revisión, esta Corporación hizo referencia a providencias de las distintas Subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los que se han adoptado las posturas reseñadas páginas atrás, lo cierto es que dichos fallos no constituyen precedentes para el presente asunto.

6.24. En efecto, en las referidas decisiones, al no resultar pertinente para el análisis de los casos concretos, este Tribunal se abstuvo de examinar si era procedente o no extender la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, limitándose a reseñar la jurisprudencia del Consejo de Estado a modo de *obiter dicta*. Para ilustrar:

(i) En la Sentencia SU-659 de 2015¹⁴⁸, al pronunciarse sobre una acción de tutela en la que, por no tenerse en cuenta el momento en el que realmente tuvieron conocimiento del autor material del abuso sexual y asesinato de una menor dentro de una estación de policía del centro de Bogotá, los accionantes cuestionaban el análisis que realizaron los jueces

¹⁴³ La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó su voto frente a la referida decisión, señalando que la regla fijada, según la cual se debe inaplicar en todos los casos el término de caducidad de medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso alegado es constitutivo de un delito de lesa humanidad, deriva en *“escenarios inciertos y de indefinición judicial inaceptables en términos constitucionales”*. Lo anterior, porque *“las reglas de la caducidad de las acciones reparatorias presentadas por las víctimas del conflicto, ante lo contencioso administrativo o cualquier otra jurisdicción (...) estarán sometidos a la actuación discrecional de los actores, lo que genera una revisión jurisdiccional intemporal que afecta postulados superiores”*.

¹⁴⁴ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁶ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁴⁷ M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

administrativos frente al término de caducidad de la demanda de reparación que interpusieron por los daños causados por dichas conductas, el Pleno de la Corte hizo referencia la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, indicando que el mismo había sostenido, en diversos pronunciamientos¹⁴⁹, que: (a) *“en casos de violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra o de lesa humanidad, el término de caducidad se flexibiliza, para iniciar a contarse desde el momento en que genuinamente, las víctimas estaban en condiciones de acceder a la administración de justicia”*, o que (b) *“en el conteo del término de caducidad, debe tenerse en cuenta que (...) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A.”*¹⁵⁰, en cumplimiento de los compromisos internacionales”¹⁵¹.

(ii) En la Sentencia T-291 de 2018, al estudiar un recurso de amparo en el cual se reprochaba la decisión de un juez administrativo de no aprobar, bajo la presunta existencia de cosa juzgada, un acuerdo conciliatorio entre la Nación y los demandantes dirigido a indemnizar los daños causados por el homicidio de sus familiares por miembros de grupos armados en Puerto Boyacá, la Sala Sexta de Revisión de esta Corte, a efectos de ilustrar la *“responsabilidad agravada del Estado cuando sus agentes cometen crímenes de lesa humanidad”*, hizo mención de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el particular, indicando que dicho tribunal, en un fallo del 7 de septiembre de 2015, consideró que: *“las hipótesis de daño antijurídico acaecidos con ocasión de actos de lesa humanidad no tienen caducidad de ninguna clase y su tratamiento procesal no puede hacerse con sujeción a las reglas limitativas de la caducidad propias del ordenamiento jurídico interno de los países en cuanto entrañan situaciones de interés para la humanidad, en relación con los cuales los argumentos de*

¹⁴⁹ “Expediente No. 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316); Criterio reiterado luego de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 05001-23-33-000-2012-00124-01(48578), de la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado. Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias del 10 de marzo de 2011, exp. 19001-23-31-000-1998-00451-01(20109).; del 29 de enero de 2004. exp. 25000-23-26-000-1995-00814-01(18273), 30 abril de 1997, exp. 11350; 11 de mayo de 2000, exp. 12200 y de 2 de marzo de 2006, exp. 15785. Y sentencia de 30 de enero de 2013, exp. 22369. Expediente 68001231500019940978001 (22491) A. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub Sección C, sentencia del 15 de noviembre de 2011, exp. 19497. Expediente 25000232600020120053701 (45092) Expediente N°050012333000201301356 01 (50187); Exp. 25000-23-26-000-2000-00718-01(27252); Exp. 08001-23-33-000-2013-00671-01 (49787)”.

¹⁵⁰ Dicha disposición estaba contenida en el entonces Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y consagraba que la reparación directa *caducaba “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”*. Fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, a partir del 2 de julio de 2012.

¹⁵¹ En las Sentencias T-334 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas) y T-301 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera), al resolver acciones de tutela contra providencias de jueces administrativos cuestionando el análisis de caducidad del medio de control de reparación directa que habían realizado en torno a la demandas interpuestas para obtener el resarcimiento de los daños causados por las pérdidas de capacidades laborales de los demandantes en medio del servicio público, las Salas Octava y Segunda de Revisión de esta Corte respectivamente retomaron el recuento de la jurisprudencia del Consejo de Estado realizado por el Pleno de esta Corporación en el fallo SU-659 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), e hicieron mención de que el tribunal de lo contencioso administrativo había estimado que *“frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales”*.

*seguridad jurídica deben ceder en aras de una adecuada ponderación a favor de esos interés superiores que los delitos en mención involucran*¹⁵²”.

6.25. Ante la inexistencia de una posición uniforme dentro de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de extender o no la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra al análisis de la caducidad del medio de control de reparación directa cuando el daño imputable al Estado constituye alguna de dichas conductas, esta Sala procederá a unificar la jurisprudencia en los términos del artículo 34 del Decreto 2591 de 1991¹⁵³.

- Unificación de la jurisprudencia constitucional

6.26. Para empezar, este Tribunal observa que en la jurisprudencia contencioso administrativa, de conformidad con el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha señalado que el término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa sólo inicia a contabilizarse: (i) desde el momento en el cual los interesados tienen conocimiento de que el daño es imputable al Estado, y (ii) siempre que se encuentren materialmente en posibilidad de acudir al aparato judicial para interponer la demanda correspondiente¹⁵⁴.

6.27. En esta oportunidad, a fin de unificar la jurisprudencia, esta Corporación estima que dicho entendimiento del término de caducidad del medio de control de reparación directa es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio.

6.28. En efecto, esta Sala considera que el referido plazo es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, incluso sin han

¹⁵² “Consejo de Estado. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. No. Radicación: 85001-23-31-000-2010-00178-01(47671)”.

¹⁵³ “Artículo 34. Decisión en Sala. La Corte Constitucional designará los tres Magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales del Distrito Judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente”.

¹⁵⁴ Cfr. Supra II, 6.6. y siguientes. En la jurisprudencia contencioso administrativa se ha sostenido que “respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables - aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho (...). Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, esta circunstancia impone en aras de la justicia que se deba contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño” (Sentencia del 25 de agosto de 2011 - C.P. Hernán Andrade Rincón- de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Rad.: 20.316).

trascurrido lustros o décadas desde el instante en el que ocurrió el delito de lesa humanidad, el crimen de guerra o el genocidio que causó el perjuicio. Lo anterior, comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva.

6.29. De igual forma, este Tribunal evidencia que la exigencia del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra permite, en la mayor medida de lo posible, la optimización de los intereses constitucionales en tensión en asuntos como el estudiado en la presente oportunidad. Específicamente, por una parte, protege la seguridad jurídica y, por otra, no implica una afectación grave al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a efectos de obtener la reparación patrimonial de los daños causados por las mismas.

6.30. En concreto, por un lado, este Tribunal observa que el principio de seguridad jurídica es un eje de la Carta Política, el cual subyace a la consagración superior del Estado de derecho y que puede derivarse de una interpretación sistemática del preámbulo y el título primero de la Constitución¹⁵⁵. En términos generales, dicho mandato “*supone una garantía de certeza*” que busca permitir a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actuaciones ante la presunción de estabilidad de las competencias de las autoridades públicas frente a sus acciones u omisiones¹⁵⁶.

6.31. En este sentido, esta Corte observa que la seguridad jurídica se protege con el establecimiento de la caducidad del medio de control de reparación directa, en tanto que la misma “*se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia, transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos*”¹⁵⁷.

6.32. Asimismo, es pertinente recordar que este Tribunal ha sostenido que es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues a fin de mantener el orden social resulta necesario la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario entre los ciudadanos, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Cfr. Sentencias T-502 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁵⁶ Cfr. Sentencia C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁵⁷ Sentencia T-301 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

¹⁵⁸ Cfr. Sentencias C-418 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-565 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

6.33. Por otro lado, esta Corte toma nota de que la reparación patrimonial de los daños causados por el Estado es una obligación contemplada en el artículo 90 de la Carta Política, la cual, cuando tiene su origen en una violación a los derechos humanos, se ve reforzada por disposiciones de instrumentos internacionales incluidas en el bloque de constitucionalidad¹⁵⁹, como los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶⁰, y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶¹, que le imponen al Estado colombiano el deber de garantizar el acceso a la administración de justicia para proteger de forma efectiva dichas prerrogativas¹⁶².

6.34. Al respecto, este Tribunal evidencia que el establecimiento del término de caducidad para pretender por vía judicial la reparación de los menoscabos patrimoniales causados por el Estado con ocasión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, no representa una afectación del derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener una compensación por el daño padecido, porque:

(i) Los interesados en la reparación patrimonial cuentan con un plazo razonable de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y satisfacer sus pretensiones, el cual no se cuenta necesariamente desde el momento del daño que origina el perjuicio, sino que sólo se inicia a contabilizar cuando el afectado tenga conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado y se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional;

(ii) La procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y

(iii) La desestimación del medio de control de reparación directa por caducidad, no le impide al perjudicado obtener la compensación económica del daño causado por otras vías, como el incidente de reparación integral en el marco del proceso penal que se adelante en contra del responsable material del delito de lesa humanidad o el trámite de indemnización administrativa¹⁶³.

6.35. En esta línea argumentativa, cabe recordar que, en la Sentencia C-115 de 1998¹⁶⁴, la Sala Plena de la Corte declaró la constitucionalidad de la norma que fijaba de manera estricta en dos años el término de caducidad de la pretensión

¹⁵⁹ Cfr. Artículo 93 de la Constitución.

¹⁶⁰ Incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972.

¹⁶¹ Incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 74 de 1968.

¹⁶² Cfr. Sentencia C-674 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En este sentido, en el fallo T-362 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido) se indicó que *“las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario tienen el derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida de los daños que les fueron ocasionados. Uno de los componentes de ese derecho, entre muchos otros, tiene ver con el reconocimiento y pago de una justa indemnización pecuniaria, encaminada a compensar los daños tanto materiales (daño emergente y lucro cesante), como aquellos de carácter moral, sufridos por la víctima”*.

¹⁶³ Cfr. Sentencia T-362 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

¹⁶⁴ M.P. Hernando Herrera Vergara.

de reparación directa (inciso cuarto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo¹⁶⁵), al considerar que el cargo referente a que dicho plazo limitaba desproporcionadamente la prerrogativa al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, no tenía en cuenta la importancia del principio superior de seguridad jurídica, a partir de la siguiente argumentación:

“La institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde (...)”.

“De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda (...)”¹⁶⁶.

“La norma parcialmente acusada prevé un término de dos años como límite a partir del cual caducará la acción de reparación directa. Término este que con fundamento en los preceptos constitucionales no quebranta el ordenamiento superior, en la medida en que atiende a parámetros de razonabilidad, en cuanto permite a la persona afectada por la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa, obtener la reparación directa de los perjuicios, siempre y cuando acuda dentro del término señalado ante las autoridades judiciales con el fin de que se adopte una decisión definitiva en relación con la acción ejercida (...)”.

En relación con “la violación del derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener la indemnización de perjuicios, estima la Corte que no procede, ya que a la persona afectada no se le está

¹⁶⁵ Para la fecha de interposición de la demanda el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establecía: “Caducidad de las acciones. (...) La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos (...)”.

¹⁶⁶ En la misma línea argumentativa, la Corte dijo que: “no puede pretenderse que la tutela constitucional de los derechos fundamentales ampare la inacción o negligencia del titular que los pierde por no ejercerlos. Es un hecho cierto que quien ejerce sus derechos, jamás se verá expuesto a perderlos en virtud de la operancia de la caducidad de la acción. Abandona su derecho quien no lo ejercita, demostrando voluntad de no conservarlo”.

*negando el ejercicio del derecho de accionar ante la administración de justicia para la reparación directa, sino imponiéndoles la obligación de ejercer la acción dentro de los términos legales, a fin de que se puedan cumplir y garantizar los principios de eficacia, celeridad y oportunidad. El incumplimiento por parte de los ciudadanos de dichos plazos genera la extinción del derecho a ejercer la acción correspondiente (...)*¹⁶⁷.

“Por lo expuesto, encuentra la Corte que al establecer términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas de reparación del derecho, el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, ni ninguno otro de la Carta (...)”.

6.36. Sobre el particular, esta Corporación resalta que, si con efectos de cosa juzgada constitucional, se estimó que la existencia de una norma que establecía el término de caducidad de la pretensión de reparación directa en dos años a partir de la ocurrencia del hecho dañoso sin modulación alguna¹⁶⁸, era conforme a la Carta Política debido a que salvaguardaba la seguridad jurídica y no afectaba el derecho al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, *mutatis mutandis*, es razonable sostener que una interpretación amplia de una disposición que es más benéfica para la protección de los intereses de los afectados por un perjuicio causado por el Estado (numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), al incorporar el conocimiento de la participación de un agente público en la causa del menoscabo para iniciar con la contabilización de dicho plazo y la posibilidad material de acudir al aparato jurisdiccional, también es acorde con el ordenamiento superior.

6.37. Ahora bien, esta Corporación evidencia que la inclusión del conocimiento del responsable de una conducta a fin de iniciar a contabilizar el término de extinción de una acción judicial, es una forma de ponderar el principio de seguridad jurídica y el mandato de justicia en escenarios relacionados con delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, el cual no sólo se puede evidenciar en el ordenamiento interno en materia contenciosa administrativa, sino también en la especialidad penal.

6.38. En efecto, como se explicó en el capítulo 5, la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra no es absoluta, toda vez que opera únicamente cuando se desconoce la identidad de los sujetos implicados en dichas conductas, pues una vez son identificados los mismos y vinculados al proceso inicia a contabilizarse el respectivo término de extinción del *ius puniendi* del Estado.

¹⁶⁷ En este sentido, esta Corporación explicó que “la posibilidad de ejercer la acción de reparación directa en cualquier tiempo, como lo pretende el actor, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y a la pronta administración de justicia, sino la seguridad y certeza jurídicas en que se fundamenta el Estado de derecho”.

¹⁶⁸ Cfr. Inciso cuarto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

6.39. En consecuencia, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional y penal ordinaria¹⁶⁹, si bien “*es factible (...) que un delito de lesa humanidad reporte (...) la condición de imprescriptibilidad en su investigación*” con el fin de que los responsables reparen a las víctimas y sean sancionados dada la transcendencia social de sus actos, lo cierto es que, desde una perspectiva constitucional, es un imperativo derivado de la dignidad humana y del derecho al debido proceso que frente a “*personas determinadas –individualizadas y formalmente vinculadas– se exija el cumplimiento de los términos de investigación y juzgamiento*”, so pena de instrumentalizar al imputado¹⁷⁰.

6.40. Así, a partir de un parangón entre las instituciones jurídicas reseñadas, esta Corporación evidencia que existe una semejanza entre el término de caducidad del medio de control de reparación directa y el plazo de prescripción de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, comoquiera que:

- (i) El término de caducidad del medio de control de reparación directa no inicia a contabilizarse sino hasta el momento en que el afectado tenga conocimiento de que un agente del Estado estuvo involucrado en el hecho dañoso a indemnizar y esté en la capacidad material de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
- (ii) El término de prescripción de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra no inicia contabilizarse sino hasta el momento en que el Estado tenga conocimiento del responsable de la conducta y lo vincula a un proceso penal.

6.41. En este orden de ideas, como lo puso de presente el Pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en su condición de órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹⁷¹, en la Sentencia del 29 de enero de 2020¹⁷², la Corte considera que no es necesario extender la figura de imprescriptibilidad que se predica de acción penal frente a los delitos de lesa humanidad al estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa para asegurar los derechos de las víctimas, puesto que, además de tratarse de instituciones jurídicas con características y lógicas diferentes¹⁷³, el término legal establecido para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo integra un criterio asimilable al que lleva inmerso dicha figura aplicable a la persecución penal, el cual busca ponderar los principios en tensión, estos son, la seguridad jurídica y el mandato de justicia.

6.42. Efectivamente, en clave con lo dispuesto por el legislador, los perjudicados por un menoscabo originado en un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o un genocidio imputable a una autoridad pública, tienen un

¹⁶⁹ Cfr. Supra II, 5.

¹⁷⁰ Providencia del 21 de septiembre de 2009 (M.P. Sigifredo Espinosa Pérez) de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Rad.: 32.022).

¹⁷¹ Artículo 237 de la Constitución.

¹⁷² Supra II, 6.13. y siguientes.

¹⁷³ Supra II, 6.11. y 6.20.

término de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y velar por sus intereses en el entendido de que dicho plazo únicamente empezará a contarse, bajo la misma lógica de la imprescriptibilidad penal que se predica de las mencionadas conductas delictivas, una vez la persona tenga conocimiento real de la participación, por acción u omisión, del Estado y se encuentre en la posibilidad material de imputarle el daño causado.

6.43. Por último, este Tribunal considera que, además de las razones expuestas por el Consejo de Estado en el fallo de unificación¹⁷⁴, la aplicación del término legal de caducidad frente al medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso es constitutivo de un delito de lesa humanidad resulta acorde con el criterio interpretativo que puede extraerse de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra contra Chile.

6.44. En concreto, a efectos de examinar la aceptación de responsabilidad del Estado chileno de los daños causados por la aplicación de las normas nacionales referentes a la prescripción de las acciones indemnizatorias por los delitos cometidos en el marco de la dictadura militar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

(i) Reseñó que en el ordenamiento jurídico internacional se consagra la obligación de los Estados de reparar patrimonialmente los daños causados por violaciones manifiestas a las normas de derechos humanos¹⁷⁵ y que, en esta medida, resultan “razonables” los criterios jurídicos dirigidos a establecer que los medios judiciales contemplados para resarcir tales menoscabos, en la misma línea de imprescriptibilidad penal frente a ciertas conductas criminales, se puedan invocar en cualquier momento¹⁷⁶, en tanto “tales acciones no deberían ser objeto de prescripción”.

(ii) Presentó un conjunto de consideraciones dirigidas a sostener que, sin perjuicio de lo anterior, los Estados tienen un margen nacional de apreciación para determinar los medios adecuados mediante los cuales atenderán su obligación de garantizar la prerrogativa al resarcimiento de los daños que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos, dentro de los cuales, por ejemplo, “los programas administrativos de reparación

¹⁷⁴ Supra II, 6.16.

¹⁷⁵ Cfr. Artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos resaltó los siguientes criterios jurídicos: (i) las Observaciones Generales respecto del artículo 19 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; (ii) el Informe final presentado por el Relator Especial sobre el Derecho a la Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 2 de julio de 1993; (iii) el Conjunto Actualizado de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, adoptados en 2005 por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (Principio 23); (iv) los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones del 2006 de la Asamblea General de Naciones Unidas (principios 6 y 7); (v) la Sentencia del 2 de mayo de 2016 del Consejo de Estado de Colombia (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa); (vi) el artículo 2561 del Código Civil y Comercial de Argentina; y (vii) el fallo 23.583-2014 de 20 de mayo de 2015 de la Corte Suprema de Chile.

constituyen una de las maneras legítimas de satisfacer el derecho a la reparación”.

6.45. En este sentido, esta Sala advierte que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está orientada a evitar que el desamparo de una víctima de un delito de lesa humanidad o un crimen de guerra que no ha tenido la oportunidad jurídica de acudir a la justicia y lo hace mucho tiempo después de ocurrida la conducta, no derive en la frustración de la garantía de su derecho a la reparación. Empero, la finalidad que subyace a dicha decisión no es crear una previsión orientada a amparar la incuria o la negligencia del interesado en una indemnización o afectar sin justificación la seguridad jurídica, a través de la extensión de la imprescriptibilidad que se predica de la acción penal frente a ciertas conductas criminales a las demandas de reparación en contra del Estado.

6.46. En efecto, dicho Tribunal Internacional reconoció que la imprescriptibilidad de la acción penal frente a delitos de lesa humanidad no opera *per se*, sino en razón de la existencia de circunstancias que obstaculizan la investigación y juzgamiento de los responsables de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra¹⁷⁷. En consecuencia, para esta Corporación ante la ausencia de tales circunstancias, desaparece la justificación de acudir a dicha figura debido a la afectación que la misma implica para otros principios superiores y, por consiguiente, lo propio ocurre con el medio de control de reparación directa cuando el afectado tiene el conocimiento de la participación del Estado en el hecho dañoso y las condiciones materiales para demandar a la administración.

6.47. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que al referirse sobre *“la idoneidad de los mecanismos de reparación a nivel interno”*, en el caso Órdenes Guerra contra Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que:

*“(…) ha considerado que, en escenarios de justicia transicional, en los cuales los Estados deben asumir su deber de reparar masivamente a números de víctimas que pueden exceder ampliamente las capacidades y posibilidades de los tribunales internos, los programas administrativos de reparación constituyen una de las maneras legítimas de satisfacer el derecho a la reparación. En esos contextos, esas medidas de reparación deben entenderse en conjunto con otras medidas de verdad y justicia, siempre y cuando se cumplan con una serie de requisitos relacionados, entre otros, con su legitimidad y efectiva capacidad de reparación integral de las mismas. El hecho de combinar reparaciones administrativas y judiciales, según cada Estado, puede ser entendido como de carácter diferente (excluyente) o complementario y, en este sentido, podría tomarse en cuenta, en una vía, lo otorgado en la otra”*¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Cfr. Fundamentos 77 y siguientes de la Sentencia del 29 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁷⁸ Fundamento 98 de la Sentencia del 29 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos

6.48. En torno a este punto, conviene mencionar que la existencia de un límite temporal para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a efectos de obtener una indemnización por daños causados por agentes del Estado atiende a la realidad del contexto colombiano, puesto que en el país existen más de ocho millones de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y de crímenes de guerra debido al conflicto armado interno¹⁷⁹, con lo cual para garantizar su reparación efectiva, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, no sólo se ha contemplado el medio de reparación directa, sino que el propio Constituyente estableció un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

6.49. En relación con dicho sistema, cabe recordar que se encuentra contenido en el Acto Legislativo 01 de 2017¹⁸⁰, en el cual se determinó que está conformado por los siguientes mecanismos y medidas¹⁸¹:

- (i) La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición;
- (ii) La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado;
- (iii) La Jurisdicción Especial para la Paz
- (iv) Las medidas de reparación integral para la construcción de paz; y
- (v) Las garantías de no repetición.

6.50. Al respecto, sobre la Jurisdicción Especial para la Paz es necesario mencionar que fue instituida *“para garantizar el derecho a la justicia de los afectados por la violencia, por medio de la investigación, juzgamiento y sanción de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado”*¹⁸².

6.51. A su vez, frente a las *“medidas de reparación integral para la construcción de la paz”*, es pertinente señalar que se concretan en un conjunto de políticas, programas y planes a cargo del Gobierno Nacional dirigido a asegurar el goce de las prerrogativas a la restitución, rehabilitación, indemnización y satisfacción de los afectados por las conductas ilícitas perpetradas por los diferentes actores del conflicto armado¹⁸³.

Humanos.

¹⁷⁹ Cfr. Estadísticas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas disponibles en la base de datos gubernamental *“Datos Abiertos”*, la cual puede consultarse en el portal: www.datos.gov.co/.

¹⁸⁰ *“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”*.

¹⁸¹ Cfr. Artículo 1 transitorio del título transitorio de la Constitución.

¹⁸² Auto 155 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁸³ Cfr. Artículo 18 transitorio del título transitorio de la Constitución y Sentencia C-674 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

6.52. En este sentido, cabe resaltar que a través de la Ley 1448 de 2011¹⁸⁴, el Congreso de la República dispuso la ejecución de un conjunto de programas administrativos dirigidos a indemnizar a los afectados por delitos de lesa humanidad, incluyendo a aquellas personas que no agotaron en su debida oportunidad los mecanismos judiciales correspondientes.

6.53. Sobre este punto, la Corte reitera que *“dada la realidad de la masiva victimización en Colombia y la necesidad de garantizar la indemnización de todas las víctimas sin discriminación, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó entonces por el programa de reparaciones regulado en la Ley 1448 de 2011, que busca objetivos amplios, más allá de las justas reclamaciones individuales”*¹⁸⁵.

6.54. En suma, este Tribunal estima que la existencia de un sistema de justicia transicional vigoroso como el introducido en el país por el Acto Legislativo 01 de 2017, permite concluir que el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos no sólo se puede garantizar a través del medio de control de reparación directa, sujeto a término de caducidad, sino por otros mecanismos, cuyos plazos de extinción son más amplios, como las indemnizaciones administrativas o los procesos de investigación, juzgamiento y sanción ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

6.55. Así las cosas, con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte estima que la aplicación del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra es acorde a los mandatos constitucionales y, por ello, decide unificar su jurisprudencia en tal sentido con el fin de superar los criterios divergentes existentes dentro de la Jurisdicción Constitucional.

7. Caso concreto

7.1. La ciudadana Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia, argumentando que sus derechos fundamentales fueron vulnerados con ocasión del Auto del 28 de febrero de 2018, pues en el mismo dicha autoridad judicial incurrió en los defectos denominados sustantivo, fáctico, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente, al confirmar la decisión del juez de primera instancia de desestimar por caducidad el medio de control de reparación directa que impetró con el fin de obtener el resarcimiento de los daños causados por el homicidio de su progenitor¹⁸⁶.

¹⁸⁴ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que la mencionada ley, conocida como “Ley de víctimas”, *“abarca mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida”* (Sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹⁸⁵ Cfr. Sentencia C-080 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

¹⁸⁶ Supra I, 2.

7.2. En respuesta a la demanda de tutela, el Tribunal Administrativo de Antioquia, el Juzgado 35 Administrativo de Medellín y el Ministerio de Defensa manifestaron su oposición a la protección pretendida, al considerar que la providencia cuestionada es acorde con el derecho positivo y la jurisprudencia en vigor¹⁸⁷.

7.3. Las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia respectivamente, denegaron el amparo solicitado por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, al evidenciar que la decisión reprochada se enmarcó en el ejercicio razonable y legítimo de la autonomía judicial, y que tuvo sustento en un conjunto de decisiones de los órganos de cierre del sistema judicial colombiano¹⁸⁸.

7.4. Al respecto, esta Corte confirmará los fallos de instancia, puesto que, si bien la acción de tutela interpuesta por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata satisface los requisitos generales de procedencia del recurso de amparo contra providencias judiciales, lo cierto es que no se configuran los defectos alegados en la misma en contra de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de febrero de 2018, según pasa a explicarse.

- Análisis de los requisitos generales de procedencia

7.5. La Sala evidencia que el recurso de amparo presentado por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia cumple con los requisitos generales de procedencia¹⁸⁹, por cuanto:

(i) El asunto es de relevancia constitucional, comoquiera que se debate sobre la posible vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de una víctima de la violencia en un proceso contencioso administrativo, con ocasión de la existencia de diferentes interpretaciones en torno al término de caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso constituye un delito de lesa humanidad¹⁹⁰.

(ii) La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez, ya que fue presentada en un plazo razonable atendiendo a la complejidad del asunto, si se tiene en cuenta que el amparo fue interpuesto el 29 de agosto de 2018¹⁹¹, es decir, seis meses después de la fecha en la cual fue proferida la decisión cuestionada que data del 28 de febrero de la misma anualidad¹⁹².

(iii) Al cuestionarse un auto dictado en segunda instancia por un Tribunal Administrativo en el cual se resolvió la apelación presentada en contra de

¹⁸⁷ Supra I, 4 y 5.

¹⁸⁸ Supra I, 6 y 8.

¹⁸⁹ Cfr. Supra II, 4.3.

¹⁹⁰ Cfr. Supra I, 2.

¹⁹¹ Cfr. Supra I, 2.1.

¹⁹² Cfr. Supra I, 1.6.

una providencia en la que se accedió a la excepción previa de caducidad presentada frente a una demanda de reparación, no procedía recurso alguno en su contra, en los términos de los artículos 242 a 268 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁹³.

(iv) No se alega una irregularidad procesal, pues en el amparo se reprocha que el Tribunal demandado incurrió en los defectos denominados violación directa de la Constitución, sustantivo, desconocimiento del precedente y fáctico¹⁹⁴.

(v) Como se sintetizó en los antecedentes de esta sentencia, la accionante identificó de forma clara los defectos en los que considera incurrió la autoridad judicial demandada en el auto cuestionado.

(vi) La providencia reprochada no es un fallo de tutela, pues es un auto proferido dentro de un proceso contencioso administrativo de reparación directa¹⁹⁵.

7.6. Así pues, al constatar que el amparo de la referencia satisface los requisitos generales de procedencia, la Corte analizará si se configuran en el Auto del 28 de febrero de 2018 los defectos denominados violación directa de la Constitución, sustantivo, desconocimiento del precedente y fáctico atribuidos al Tribunal Administrativo de Antioquia.

- Análisis de las causales denominadas violación directa de la Constitución y defecto sustantivo

7.7. Para empezar, es pertinente recordar que, en el Auto del 28 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia sostuvo:

“En el caso concreto, se procederá a estudiar si la demanda en el medio de control de reparación directa se interpuso dentro del término legalmente establecido para ello, o si por el contrario, operó el fenómeno jurídico de la caducidad, esto a la luz de lo contemplado en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*Así, del escrito demandatorio se desprende con claridad que la demandante tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la interposición del presente medio de control desde su misma ocurrencia, es decir, desde el veintidós de abril de dos mil seis, día en el cual según afirma la parte accionante se produjo la muerte del señor Luis Eduardo Jaramillo Zapata, presuntamente a manos del Ejército Nacional (...)”*¹⁹⁶.

¹⁹³ Correspondientes a la regulación de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro de los procesos contenciosos administrativos.

¹⁹⁴ Cfr. Supra I, 2.

¹⁹⁵ Cfr. Supra I, 1.6.

¹⁹⁶ Al respecto, el Tribunal indicó que en la demanda de reparación directa se sostuvo que “los campesinos de la zona se percataron de la situación por la que hoy se solicita la reparación, quienes dieron aviso a los familiares de la víctima” y, específicamente, se transcribe la siguiente parte del escrito introductorio: “3.5. Estos

Por lo tanto, teniendo claridad respecto a que los hechos que dieron origen a la presentación del medio de control de reparación directa ocurrieron el día veintidós (22) de abril de dos mil seis (2006) y que los demandantes tuvieron conocimiento del hecho desde el mismo momento de su ocurrencia, se tiene que el término de caducidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el medio de control de reparación directa comenzó a correr desde el día veintitrés (23) de abril de dos mil seis (2006), teniendo como fecha límite el veintitrés (23) de abril de dos mil ocho (2008), presentándose la demanda efectivamente en abril de dos mil dieciséis (2016), es decir cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, misma suerte que se corre si el término se contabiliza desde la fecha del registro civil de defunción, es decir, desde el dieciocho (18) de mayo de dos mil seis (2006).

Debe precisarse, entonces que pese a que la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial, esto es, el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), para dicho momento ya se había superado el término previsto en la ley para presentar el medio de control de reparación, no suspendiendo entonces dicha solicitud el termino preclusivo de caducidad”¹⁹⁷.

7.8. Sobre el particular, esta Corporación advierte que el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó una aplicación razonable del derecho positivo vigente, puesto que: (i) identificó la norma que se adecuaba al supuesto de hecho que subyacía al caso, y (ii) llevó a cabo la subsunción respectiva, respetando las reglas de la lógica.

7.9. En concreto, en un primer momento, la autoridad demandada indicó que analizaría la configuración del fenómeno de caducidad frente a la demanda de reparación directa presentada por la accionante, de conformidad con lo dispuesto el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cual resulta acertado, ya que:

(i) El mencionado estatuto procesal fue expedido por el legislador con el fin de fijar las formas para resolver *“las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas”¹⁹⁸*, como ocurre en el presente caso con el daño imputado a la Nación por el

soldados se dieron a la tarea de retener de forma ilegal, torturar y luego asesinar, a uno 150 m de su vivienda al agricultor LUIS EDUARDO JARAMILLO ZAPATA quien se dirigía hacia un cafetal de su propiedad. 3.6 Estos reprochables hechos fueron observados por los campesinos de la zona quienes inmediatamente acude donde los familiares de la víctima con el fin de avisarle sobre lo sucedido. 3.7 Conocida la noticia, la cónyuge y uno de los hijos de la víctima, se dirigieron al lugar donde se encontraban los soldados, los cuales no permitieron ver el cadáver con el argumento de que habían dado de baja a un guerrillero y que sería transportado por ellos mismos a la morgue del municipio de Ituango (...).

¹⁹⁷ Cfr. Folios 113 a 114 del cuaderno 2 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

¹⁹⁸ Artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

homicidio del progenitor de la accionante presuntamente por miembros del Ejército Nacional; y

(ii) La referida disposición normativa regula la “*oportunidad para presentar la demanda*”, estableciendo el término de caducidad del medio de control reparación directa.

7.10. Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó el siguiente silogismo para establecer si operaba la caducidad de la demanda:

(i) *Premisa mayor* (supuesto normativo): la demanda “*deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia*”¹⁹⁹.

(ii) *Premisa menor* (supuesto fáctico): en abril de 2016, Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata interpuso demanda de reparación directa en contra de la Nación, pretendiendo la reparación patrimonial por los daños causados el 22 de abril de 2006 con ocasión del homicidio de su progenitor Luis Eduardo Jaramillo Zapata por miembros de la Brigada Móvil No. 11 del Ejército Nacional. Sobre el particular, la demandante afirmó que tuvo conocimiento de la participación de los agentes del Estado en dicho ilícito desde el mismo día en que ocurrió²⁰⁰.

(iii) *Conclusión* (decisión judicial): operó la caducidad frente a la demanda de reparación directa presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, puesto que entre el momento de su interposición (abril de 2016) y el día siguiente al instante en el que tuvo conocimiento del hecho dañoso que sustenta las pretensiones (23 de abril de 2006), transcurrieron cerca de diez años²⁰¹.

7.11. En consecuencia, para la Corte es claro que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en virtud del mandato superior de sujeción de los jueces al imperio de la ley establecido en el artículo 230 de la Constitución²⁰², llegó a una

¹⁹⁹ Cfr. Artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enseguida, en la misma disposición se aclara que “*el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición*”.

²⁰⁰ Cfr. Folios 5 a 25 del cuaderno 1 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

²⁰¹ Cfr. Folios 113 a 114 del cuaderno 2 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

²⁰² “*Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial*”.

conclusión razonable a partir de una interpretación lógica del derecho positivo, que no puede catalogarse como arbitraria o producto de su subjetividad.

7.12. Adicionalmente, esta Corporación considera que con la providencia cuestionada no se desconocieron los mandatos constitucionales, puesto que el derecho a la reparación patrimonial de los afectados por el homicidio de Luis Eduardo Jaramillo Zapata ha sido garantizado por el Estado, toda vez que:

(i) Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, en su condición de descendiente de la víctima, recibió una indemnización administrativa por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de la Resolución 1029 del 3 de octubre de 2013, la cual fue cobrada el 25 de agosto de 2016 mediante procedimiento bancario en el municipio de Ituango²⁰³; y

(ii) María Consuelo Zapata, William Edilson Jaramillo Zapata, Arlidia Yoaira Jaramillo Zapata, Cristian Mauricio Jaramillo Zapata, Dalida Andrea Jaramillo Zapata, Dayana Vanesa Jaramillo Zapata, María Eva Zapata de Jaramillo, Luis Eduardo Jaramillo Montoya, María Consuelo Jaramillo Zapata, Marta Gloria Jaramillo Zapata, Luz Mariela Jaramillo Zapata, Beatriz Elena Jaramillo Zapata, María Rosario Jaramillo Zapata, Raúl Darío Jaramillo Zapata, María Eugenia Jaramillo Zapata, Joaquín Emilio Jaramillo Zapata, María Doralba Jaramillo Zapata y Publia de Jesús Jaramillo Zapata, en su calidad de familiares de la víctima, luego de acudir oportunamente al sistema judicial, fueron indemnizados según lo ordenado en las sentencias proferidas por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Medellín, el 19 de diciembre de 2009, y por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 18 de enero de 2011²⁰⁴.

7.13. De igual forma, este Tribunal observa que las garantías de justicia y verdad propias del derecho a la reparación están siendo aseguradas por el Estado a la accionante, en la medida que el homicidio de su progenitor fue investigado por la Fiscalía General de la Nación, y dicha entidad se encuentra a la espera de que los elementos recaudados sean requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz para el juzgamiento de los responsables, pues al tratarse de una conducta cometida en el marco del conflicto armado será objeto de su pronunciamiento²⁰⁵.

7.14. Adicionalmente, frente a las afirmaciones de la actora presentadas en sede de revisión y que no fueron alegadas dentro del proceso contencioso administrativo, referentes a que a pesar de que en el mes de abril de 2006 tuvo conocimiento del homicidio de su progenitor por miembros del Ejército Nacional, la tardanza de 10 años en interponer el medio de control de reparación

²⁰³ Supra I, 9.3. (v).

²⁰⁴ Cfr. Proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-31-019-2006-00113-00.

²⁰⁵ Supra I, 9.3. (iv). En torno a este punto, cabe resaltar que la Jurisdicción Especial para la Paz priorizó el análisis de los asuntos como el homicidio de Luis Eduardo Jaramillo Zapata, en tanto que los mismos fueron agrupados en el caso 003 relacionados con “*muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado*”.

directa se justifica en que: (i) se distanció de su hogar con ocasión de su reclusión en un centro penitenciario entre los años 2001 y 2005, y debido a que (ii) tenía miedo a las represalias que pudieran llegar a tomar las fuerzas militares en su contra²⁰⁶; esta Corporación estima que tales argumentos son insuficientes para demostrar una imposibilidad material de acudir oportunamente a la administración de justicia, porque:

(i) Para la fecha del homicidio de Luis Eduardo Jaramillo Zapata (22 de abril de 2006), la accionante ya no se encontraba privada de su libertad y, por ende, estaba en la capacidad de acudir al aparato jurisdiccional del Estado; y

(ii) El eventual temor a las represalias que pudieran tomar las fuerzas militares en caso de pretenderse la reparación de los daños causados por el homicidio de su progenitor, no guarda correspondencia con: (a) las acciones de 19 de sus familiares que iniciaron el medio de control contencioso administrativo correspondiente dentro de los dos años posteriores a dicha conducta criminal, y (b) las actuaciones que la propia accionante adelantó con anterioridad a octubre de 2013 para gestionar la indemnización administrativa respectiva.

7.15. Ahora bien, este Tribunal advierte que el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la posibilidad de contar el término de caducidad a partir del momento en que el afectado tenga efectivo conocimiento de la participación del Estado en el daño a indemnizar, lo cual es una regla que se asemeja a los efectos que tiene la imprescriptibilidad en materia penal.

7.16. En este sentido, debe resaltarse para garantizar el derecho convencional al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener el resarcimiento patrimonial de los daños causados por las mismas, no era necesario inaplicar el término legal de caducidad del medio de control de reparación directa y acudir a lo dispuesto en el Estatuto de Roma, por cuanto:

(i) Dicha prerrogativa se protege al contabilizar el plazo de extinción desde el momento en que el afectado tuvo conocimiento de la participación de los agentes del Estado en el hecho dañoso, como en efecto lo hizo la autoridad demandada, según se reseñó líneas atrás;

(ii) Los derechos de las víctimas no sólo se garantizan con las ordenes de resarcimiento judicial, sino también con otros mecanismos como las indemnizaciones administrativas o las investigaciones y decisiones que se profieran en el marco del proceso de justicia transicional; y

²⁰⁶ Supra I, 9.3. (vii).

(ii) El referido tratado no regula el término de caducidad del medio de reparación directa, sino que se refiere a las acciones que pueden seguirse a instancias de la Corte Penal Internacional²⁰⁷.

7.17. Así las cosas, la Corte concluye que no se configuró un defecto sustantivo, ni una violación directa de la Constitución, porque para satisfacer los mandatos superiores no era imperioso para la autoridad demandada inaplicar el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Análisis de la causal denominada desconocimiento del precedente judicial

7.18. A través del Auto del 28 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia concluyó que frente a la demanda de reparación directa presentada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata operó el fenómeno de caducidad, según lo dispuesto en el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para fundamentar dicha determinación, la mencionada autoridad judicial siguió la interpretación jurisprudencial de la referida norma realizada por:

(i) La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el Auto del 21 de noviembre de 2012²⁰⁸, la Sentencia del 13 de mayo de 2015²⁰⁹ y el Auto del 10 de febrero de 2016²¹⁰, en los cuales se sostuvo que a partir de una interpretación sistemática de las distintas fuentes del ordenamiento jurídico se concluye que *“las demandas interpuestas, bien sean de reparación directa o en el marco de la pretensión de grupo, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sí son susceptibles del fenómeno de caducidad, aun en los casos relacionados con delitos de lesa humanidad”*.

(ii) La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-490 de 2014²¹¹, en la que se indicó *“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 la ley”*.

7.19. La accionante señaló que en el Auto del 28 de febrero de 2018, la autoridad demandada desconoció el precedente judicial que establecía la inaplicación del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa cuando el hecho dañoso alegado tuviera su origen en un delito de lesa humanidad²¹², el cual fue desarrollado por las Subsecciones B y C de la Sección Tercera del

²⁰⁷ Cfr. Sentencias C-578 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-666 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-290 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁰⁸ C.P. Hernán Andrade Rincón (Exp.:41.377).

²⁰⁹ C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 2014-0072-01).

²¹⁰ C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 2015-00934-01).

²¹¹ M.P. Mauricio González Cuervo.

²¹² Cfr. Supra I, 2.5.

Consejo de Estado, la Sección Quinta de la misma corporación y la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional en providencias que datan de los años 2013 y 2018²¹³.

7.20. Sobre el particular, la Sala Plena considera que en esta oportunidad no se configuró el desconocimiento del precedente alegado en el amparo, puesto que para el 28 de febrero de 2018, momento en el que fue proferida la decisión cuestionada, no existía una posición jurisprudencial uniforme dentro del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, con lo cual la autoridad demandada, en ejercicio de su autonomía judicial, estaba facultada para acoger el criterio interpretativo que consideraba más apropiado para resolver el caso bajo su estudio.

7.21. Específicamente, para la época en la que fue proferida la providencia reprochada, esta Corporación evidencia que, por una parte, las Subsecciones B²¹⁴ y C²¹⁵ de la Sección Tercera del Consejo de Estado sostenían que la imprescriptibilidad de la acción penal frente a los delitos de lesa humanidad se hacía extensible al análisis de caducidad del medio de control de reparación directa fundados en los daños causados con ocasión de dichas conductas criminales. Sin embargo, de otra parte, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado²¹⁶ estimaba inapropiado extender la imprescriptibilidad de la acción penal al medio de control de reparación directa²¹⁷.

7.22. Asimismo, este Tribunal observa que una situación similar ocurría dentro de la Corte Constitucional, toda vez que en la Sentencia T-490 de 2014²¹⁸, la Sala Segunda de Revisión respaldó la posición de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Empero, en la Sentencia T-352 de 2016²¹⁹, la Sala Cuarta de Revisión acogió la tesis de las Subsecciones B y C de dicha corporación²²⁰.

²¹³ Concretamente, en la acción de tutela se señalan como precedentes desconocidos: (i) las providencias del 30 de marzo de 2017, 14 de septiembre de 2017 y 11 de mayo de 2018 de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado; (ii) las decisiones del 17 de septiembre de 2013, 7 de septiembre de 2015, 2 de mayo de 2016, 5 de septiembre de 2016, 24 de octubre de 2016 y 30 de mayo de 2018 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado; (iii) la Sentencia T-352 del 6 de julio de 2016 de la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional; y (iv) los fallos de tutela del 7 de septiembre de 2015, 13 de julio de 2017 y 10 de mayo de 2018 de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

²¹⁴ Cfr. Providencias del 30 de marzo de 2017 (C.P. Ramiro Pazos Guerrero - Rad.: 2014-01449-01) y 14 de septiembre de 2017 (C.P. Danilo Rojas Betancourth - Rad.: 2016-02780-01).

²¹⁵ Cfr. Providencias del 17 de septiembre de 2013 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2012-00537-01), 7 de septiembre de 2015 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2013-00035-01), 2 de mayo de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2014-00069-01), 5 de septiembre de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2016-00587-01) y 24 de octubre de 2016 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa - Rad.: 2016-01722-01).

²¹⁶ Cfr. Providencias del 21 de noviembre de 2012 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Exp.:41.377), 13 de mayo de 2015 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Rad.: 2014-0072-01) y 10 de febrero de 2016 (C.P. Hernán Andrade Rincón - Rad.: 2015-00934-01).

²¹⁷ Cfr. Supra II, 6.11. y siguientes.

²¹⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

²¹⁹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²²⁰ A su vez, esta Sala advierte que dicha disparidad de criterios también se extendía a las acciones de tutela que fallaba la Sección Quinta del Consejo de Estado, ya que en una decisión del 31 de octubre de 2013 acogió la reseñada posición de la Subsección A de la Sección Tercera de la misma corporación, pero en las providencias del 7 de septiembre de 2015 (C.P. Alberto Yepes Barreiro - Rad.: 2015-01676-00) y del 13 de julio de 2017 (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez - Rad.: 2017-01509-01), asumió la referida postura de las Subsecciones B y C.

7.23. En consecuencia, para la Sala Plena es evidente que para el 28 de febrero de 2018 no había un precedente pacífico dentro del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, puesto que únicamente hasta la Sentencia del 29 de enero de 2020 la referida disparidad de criterios fue superada en la primera corporación²²¹ y, a su vez, solo hasta la presente providencia este Tribunal unifica su posición sobre el particular²²².

7.24. Por lo anterior, ante la existencia de diversidad de criterios jurisprudenciales, el Tribunal Administrativo de Antioquia se encontraba facultado para escoger la tesis que considerara más apropiada para resolver el asunto, como en efecto lo hizo, con base en las siguientes consideraciones:

“(…) debe advertirse que sobre el fenómeno de la caducidad en los casos en los cuales se pretende la declaratoria de responsabilidad del Estado por comisión de delitos de lesa humanidad, el Honorable Consejo de Estado en providencia del trece (13) de mayo de dos mil quince (2015), consideró que debe diferenciarse la figura de la caducidad del medio de control de reparación directa y la imprescriptibilidad de la acción penal en dichos delitos, concluyéndose que la imprescriptibilidad de los delitos calificados como de lesa humanidad y de guerra no trae como consecuencia la inoperancia de la caducidad de la acción contenciosa administrativa, tendiente a que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado (...).

La Corte Constitucional mediante la Sentencia T-490 de 2014 (...) expuso los siguientes argumentos: (...) “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 (...).”

Así mismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, en auto del diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016) proferido dentro del radicado No. 05001233300020150093401 (AG), se pronunció en el anterior sentido al decidir el recurso de apelación contra el auto proferido por la entonces Sala Segunda de Oralidad de esta Corporación, mediante el cual se rechazó la demanda, por haberse

²²¹ Supra II, 6.11. y siguientes.

²²² Supra II, 6.26. y siguientes.

configurado la caducidad del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, en el que también se discutió la no caducidad del medio de control de reparación directa, porque se trataba de un crimen de lesa humanidad (...).

Así entonces, esta Sala establece que contrario a lo argumentado por la parte demandante, el daño antijurídico cometido en la persona de Luis Eduardo Jaramillo Zapata, no constituye una conducta que pueda considerarse incaducable, esto por cuanto, como bien ha sido precisado por la jurisprudencia de la máxima Corporación Contencioso Administrativa no puede confundirse la imprescriptibilidad de las conductas penales con la oportunidad para interponer las acciones o medios de control de tipo indemnizatorio contra el Estado, por lo que en el caso de la referencia, nos encontramos sujetos a darle aplicación al fenómeno jurídico de la caducidad tal y como dispone el artículo 164 numeral 2 literal i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”²²³.

7.25. Así las cosas, la Corte descarta la configuración de un desconocimiento del precedente vertical por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia en el Auto del 28 de febrero de 2018, pues se reitera que *“no se puede recurrir a esta vía excepcional para imponer al operador jurídico una determinada interpretación o enfoque de la normatividad que coincida plenamente con el de las partes, porque es precisamente en ese campo en donde se expresa con mayor fuerza su independencia”²²⁴.*

7.26. En efecto, como se explicó en la Sentencia SU-427 de 2013²²⁵, cuando *“existan varias interpretaciones constitucionalmente admisibles sobre un mismo tema, las cuales son respaldadas por la jurisprudencia vigente, y el operador jurídico decide aplicar una de ellas, la acción de tutela no está llamada a prosperar, en respeto de los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial²²⁶, pues se entiende que una autoridad ha incurrido en un defecto sólo cuando se evidencie un actuar totalmente arbitrario y caprichoso que lesione derechos fundamentales²²⁷, es decir, cuando no respeta los presupuestos de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad²²⁸”.*

²²³ Cfr. Folios 108 a 114 del cuaderno 2 del proceso contencioso administrativo con número de radicación 05001-33-33-035-2016-00319-00.

²²⁴ Cfr. Sentencias T-301 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-321 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²²⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²²⁶ Artículo 228 de la Constitución.

²²⁷ Al respecto, en la sentencia T-1001 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte explicó que *“el hecho de que los sujetos procesales, los particulares y las distintas autoridades judiciales no coincidan con la interpretación acogida por operador jurídico a quien la ley asigna la competencia para fallar el caso concreto, o no la compartan, en ningún caso invalida su actuación ya que se trata, en realidad, de una vía de derecho distinta que, en consecuencia, no es posible acomodar dentro de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. De esta manera, queda a salvo, pues, el respeto por el principio democrático de la autonomía funcional del juez que reserva para éste, tanto la adecuada valoración probatoria como la aplicación razonable del derecho.”*

²²⁸ Sentencia T-638 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

7.27. Por lo demás, al contrario de lo alegado por la actora en el amparo²²⁹, esta Sala estima que el Tribunal Administrativo de Antioquia tampoco incurrió en un desconocimiento del precedente horizontal por no tener en cuenta la decisión que profirió el 10 de mayo de 2018²³⁰, toda vez que le era materialmente imposible tener en cuenta este último pronunciamiento al momento de resolver la demanda de reparación directa interpuesta por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, pues el mismo fue posterior a la fecha en la que adoptó el auto cuestionado, el cual data del 28 de febrero del mismo año²³¹.

7.28. En torno a este punto, cabe recordar que, al definir el precedente judicial, esta Corporación, atendiendo a la etimología de las palabras, ha hecho énfasis en la necesidad de que exista al menos un pronunciamiento previo de una autoridad jurisdiccional. En concreto, en la Sentencia SU-354 de 2017²³², esta Sala sostuvo que dicho concepto puede entenderse como *“la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*²³³.

- Análisis de la causal denominada defecto fáctico

7.29. La accionante argumentó que el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto fáctico al haber omitido analizar las pruebas allegadas para demostrar que el daño que se le imputaba al Estado tuvo su origen en un delito de lesa humanidad y que, por consiguiente, era inaplicable el término legal de caducidad frente a la demanda que interpuso en contra de la Nación por la muerte de su ascendiente²³⁴.

7.30. Esta Corporación considera que no se configuró dicho yerro, porque ante la posición jurídica adoptada por la autoridad judicial accionada en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa²³⁵, no era imperioso realizar un análisis probatorio dirigido a establecer si el homicidio del progenitor de la demandante podía o no catalogarse como un delito de lesa humanidad.

7.31. En efecto, según la aplicación normativa realizada por el Tribunal Administrativo de Antioquia y la tesis jurisprudencial acogida para respaldar la misma, la contabilización del término de caducidad del medio de control de reparación directa no dependía de las características del hecho que originó el menoscabo que se buscaba resarcir, sino que se encontraba en función del momento en que el perjudicado tuvo conocimiento de la posibilidad de imputarle el daño al Estado. En este sentido, para la Sala es evidente que, bajo

²²⁹ Cfr. Supra I, 2.5.

²³⁰ Rad.: 2017-019051-01.

²³¹ Cfr. Supra I, 1.6.

²³² M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

²³³ Cfr. Sentencia SU-053 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²³⁴ Cfr. Supra I, 2.6.

²³⁵ Cfr. Supra I, 1.6. y 5.9.

dicha línea argumentativa, un estudio dirigido constatar la naturaleza de la conducta que causó la afectación que se pretendía reparar era innecesario.

- Conclusión

7.32. La Corte Constitucional estima que el Tribunal Administrativo de Antioquia no vulneró los derechos fundamentales de Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata, ya que en el Auto del 28 de febrero de 2018 no incurrió en los defectos señalados en el amparo de la referencia, pues fundamentó la decisión de declarar la caducidad de la demanda de reparación directa en una interpretación razonable y proporcionada del derecho positivo, y a partir de una de las posturas jurisprudenciales vigentes para la época.

7.33. Por lo anterior, este Tribunal confirmará los fallos de instancia proferidos por las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado dentro del presente proceso, en el sentido de denegar la protección constitucional solicitada²³⁶. Adicionalmente, esta Corporación dispondrá que el expediente contentivo del proceso con número de radicación 05001-33-31-019-2006-00113-00, remitido a esta Corte en calidad de préstamo, sea devuelto al Juzgado 19 Administrativo de Medellín²³⁷.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR los fallos expedidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 23 de noviembre de 2018, y por la Sección Quinta de la misma corporación, el 31 de enero de 2019, dentro del proceso de amparo de la referencia, en el sentido de denegar la protección constitucional solicitada por Nelcy Elizabeth Jaramillo Zapata en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se envíe al Juzgado 19 Administrativo de Medellín el expediente contentivo del proceso con número de radicación 05001-33-31-019-2006-00113-00, remitido a esta Corporación en calidad de préstamo.

TERCERO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corte Constitucional y cúmplase.

²³⁶ Cfr. Supra I, 6 y 8.

²³⁷ Cfr. Supra I, 9.3. (i).

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Con salvamento de voto

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

