

Sentencia SU-429/24 (Octubre 10)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente T-9.490.238 y T-9.817.513 AC

La Corte tuteló los derechos fundamentales de víctimas del desplazamiento forzado al verificar que las autoridades judiciales demandadas erraron en la aplicación de las reglas del conteo de caducidad de las pretensiones indemnizatorias promovidas en grupo con las que pretendían la reparación por los daños derivados del hecho del desplazamiento como un delito de lesa humanidad

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el proceso de revisión de fallos de tutela proferidos con ocasión de dos acciones presentadas por víctimas del desplazamiento forzado en contra de decisiones de autoridades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en las que se declaró que las acciones promovidas en grupo para lograr la reparación habían caducado.

Los procesos judiciales perseguían el reconocimiento y pago de una indemnización derivada de la responsabilidad del Estado por hechos que ocasionaron el desplazamiento forzado de los accionantes. Puntualmente, por la omisión del deber de protección y seguridad atribuible a la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional, ante situaciones de violencia acaecidas en los Municipios de Nariño y Mutatá, del Departamento de Antioquia, que presuntamente causaron el desplazamiento de los actores. Las providencias judiciales atacadas declararon la caducidad de esas demandas, en aplicación de la regla fijada por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

Esencialmente, la discusión planteada en las tutelas se refiere a analizar cuál es la regla de caducidad aplicable para el ejercicio de este tipo de acciones o medios, cuando se pretende una reparación por el delito de desplazamiento forzado, que corresponde a uno de lesa humanidad.

Los accionantes consideraron que la declaratoria de la caducidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica, la reparación integral y la igualdad. En el caso del expediente **T-9.490.238**, se alegaron la configuración de los defectos sustantivo, violación directa de la

Constitución, fáctico y desconocimiento del precedente. Por su parte, en el expediente **T-9.817.513**, se invocaron los defectos sustantivo, de violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente. Los jueces de instancia de tutela declararon improcedentes algunas pretensiones y negaron otras.

2. Síntesis de los fundamentos

Después de verificar que se superaban en ambos casos las exigencias generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena analizó las reglas de caducidad previstas en las normas correspondientes para las acciones de reparación directa y de grupo y para los medios de control de reparación y de daños causados a grupos, y determinó su alcance desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, particularmente en lo que corresponde a los delitos de lesa humanidad, como lo es el desplazamiento forzado.

La Corte advirtió que respecto de cada uno de los casos, por el tiempo en el que se había promovido la acción o el medio de control, era aplicable una norma distinta para adelantar el conteo de la caducidad.

En el primer caso (T-9.490.238), tendría que haberse decidido con base en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, pues esa norma era la que se encontraba vigente para el momento en el que se radicó la acción de grupo. En concreto, por los hechos del caso, el juez debió contar la caducidad no desde que se produjo el daño, esto es, cuando ocurrió el desplazamiento, sino que correspondía contabilizarlo con base en el segundo supuesto establecido en la norma, en el sentido que el término de dos años de caducidad inicia desde el momento en el que cesó el hecho que causó el daño.

En el segundo caso (T-9.817.513), la discusión sobre la caducidad se debía dar a partir de la regla que fijó el legislador en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011 y vigente a partir de 2012. Al analizar la jurisprudencia aplicable en esta materia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la Corte determinó que la regla aplicable correspondía a la que había sido desarrollada en la Sentencia SU-167 de 2023.

En concreto, el conteo de la caducidad en estos casos se debe realizar a partir del momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la acción u omisión que causó el daño, y en cualquier

caso, los jueces deberán considerar y valorar estas circunstancias con base en las barreras de acceso a la administración de justicia que eventualmente imposibilitaron conocer sobre la acción u omisión en la fecha en la que sucedió o promover la demanda antes del momento en el que se hizo.

Esta regla toma como base lo previsto por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia del 29 de enero de 2020, que determinó de manera general la caducidad fijada por el legislador para las demandas indemnizatorias. De manera que la regla comprende tanto las demandas de reparación directa como las de grupo. Al respecto, para justificar la aplicación de esta regla jurisprudencial, la Corte destacó esencialmente que entre esos medios de control existe una coincidencia material o similitud evidente por el tipo de pretensiones indemnizatorias que se formulan, de manera que no puede haber un trato distinto al contar la caducidad de daños ocasionados por delitos como los de lesa humanidad, crimen de guerra y genocidio, a partir de una diferencia formal y no sustancial.

La Sala Plena señaló que lo anterior materializa la exigencia constitucional de recibir un trato igualitario, que debe aplicar para todas las demandas que pretendan una indemnización de parte del Estado por la comisión de un delito de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio, sin que haga la diferencia el medio de control que se utilice (reparación directa o demanda de grupo). Es por eso que se aplica el literal i) de manera concomitante al h) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, en los términos en que lo dispuso esta Corporación en la Sentencia SU-167 de 2023.

Con estas reglas de decisión en torno al conteo de la caducidad en cada caso, la Corte estudió si las sentencias demandadas incurrieron en los defectos específicos de las tutelas contra providencias judiciales, y concluyó que algunas de las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las víctimas.

Para el caso del Expediente T-9.490.238, la Sala Plena determinó que se configuraron los defectos alegados por los demandantes, ya que en los fallos judiciales no se aplicó el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 para el conteo de la caducidad, en el sentido que habría que examinar cuándo cesó la acción vulnerante o causante del daño, con fundamento en las particularidades propias que supone el desplazamiento forzado como un daño continuado. A su vez, se destacó que el Registro Único de Víctimas

no es una referencia que permita determinar el inicio del término de caducidad, porque carece de esa función y finalidad. Finalmente, para la Sala se configuró un desconocimiento de la Sentencia SU-254 de 2013, según la cual el término de caducidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa puede contarse a partir de la fecha en la que quedó ejecutoriada esa providencia, es decir, a partir del 22 de mayo de 2013.

Sobre este caso, también se precisó que las providencias del Consejo de Estado, mediante las cuales no se seleccionó para revisión la decisión de segunda instancia de la acción de grupo, no están incursas en los defectos que se alegaron. Esto pues, la decisión del Consejo de Estado de seleccionar o no la decisión de segunda instancia es discrecional de acuerdo con las normas y jurisprudencia vigente.

En el expediente T-9.817.513, la Corte consideró que era necesario examinar de oficio el defecto fáctico, en aras de garantizar un trato igualitario a sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del desplazamiento forzado, sobre todo en el entendido que ese hecho corresponde a un delito de lesa humanidad. Lo anterior, en la medida en que las providencias demandadas habían considerado también que la inscripción en el Registro Único de Víctimas era un presupuesto para el conteo de la caducidad y, ello, en línea con el otro caso aquí examinado, resultaba contrario a la finalidad y función del RUV. A su vez, para la Sala Plena se configuró el desconocimiento del precedente de la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en torno al conteo de la caducidad, especialmente si se analiza la jurisprudencia que con posterioridad a esa fecha se ha proferido por esa Corporación y mediante la cual se ha precisado el contenido y alcance del citado precedente.

A partir de las consideraciones anteriores, la Sala tuteló los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de los demandantes en las dos acciones de tutela. Con ello, ordenó revocar las providencias de tutela que revisó y, por consiguiente, dejó sin efectos las sentencias mediante las cuales se declaró probada la caducidad de las demandas contencioso administrativas, y se dispuso que las autoridades accionadas adopten una nueva decisión que tenga en cuenta lo resuelto por esta Corte en esta Sentencia.

3. Decisión

PRIMERO. En el marco del expediente T-9.490.238, **REVOCAR** la Sentencia de tutela proferida el 25 de mayo de 2023 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó y adicionó la Sentencia proferida el 20 de febrero de 2023 por la Subsección “B” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó y declaró la improcedencia de la tutela presentada por los actores. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica invocados.

SEGUNDO. En el expediente aludido en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia del 25 de agosto de 2022, proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, y **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que emita una nueva decisión de segunda instancia que esté conforme con las consideraciones de esta providencia. En esa nueva decisión se podrá emplear el recaudo probatorio realizado en este proceso de tutela y, para el efecto, deberá surtirse el traslado y la contradicción del material probatorio, con el fin de respetar los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de los demás elementos probatorios que puedan decretarse, recaudarse y practicarse en el proceso contencioso administrativo, todo con apego a las normas procedimentales aplicables.

TERCERO. En el marco del expediente T-9.817.513, **REVOCAR** la Sentencia de tutela dictada el 4 de septiembre de 2023 por la Subsección “A” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que declaró improcedente la tutela al modificar la Sentencia proferida el 26 de abril de 2023 por la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó la tutela formulada por la actora. En su lugar, **TUTELAR** de los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica invocados.

CUARTO. En el expediente aludido en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** el Auto del 30 de noviembre de 2022 proferido por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y **ORDENAR** a dicha autoridad que emita una nueva decisión de segunda instancia que esté conforme con las consideraciones de esta providencia. En esa nueva decisión se podrá

emplear el recaudo probatorio realizado en este proceso de tutela y, para el efecto, deberá surtir el traslado y la contradicción del material probatorio, con el fin de respetar los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de los demás elementos probatorios que puedan decretarse, recaudarse y practicarse en el proceso contencioso administrativo, todo con apego a las normas procedimentales aplicables.

QUINTO. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Salvamento parcial de voto

El **magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto.** En primer lugar, no compartió que la Sala Plena haya hecho un análisis oficioso de los defectos que se configuraron en ambos casos, ya que la carga argumentativa y probatoria requerida para acreditar la configuración de los defectos de las providencias judiciales objeto de la tutela recae en los accionantes.

En segundo lugar, con respecto al caso T-9.490.238, consideró que la subregla fijada en la SU-254 de 2013 no era aplicable a ese caso, ya que la acción de grupo presentada por los accionantes fue radicada antes de que se proferiera la sentencia de unificación. En este asunto, la Sala Plena no debió analizar de oficio la aplicación de ese precedente, porque su aplicación no fue alegada en la solicitud de amparo, y porque, en todo caso, al final se concluyó que se configuró el defecto sustantivo en las providencias atacadas por la aplicación retroactiva de la Ley 1473 de 2011, ya que la acción de grupo fue presentada antes de la entrada en vigor de esa ley.

En tercer lugar, frente al caso T-9.817.513, no acompañó el análisis oficioso de los defectos fáctico y procedimental absoluto. Con respecto al defecto fáctico, no consideró útil dejar sin efectos las providencias atacadas con el argumento de que el Registro Único de Víctimas (RUV) no puede usarse para acreditar el momento en el cual las víctimas superaron su condición de desplazamiento. Si bien compartió que ese no es el propósito del RUV, consideró que dejar sin efectos las decisiones judiciales atacadas no generará ningún efecto material ya que los hechos que sustentan la acción de grupo son de 1997 y según la regla vigente de la Ley 1437 de 2011, aplicable al caso porque la acción de grupo fue presentada en 2019, la caducidad opera en estos casos en el término de dos años desde que se causó el daño o desde que los

accionantes tuvieron la posibilidad de ejercer la acción, conforme a la jurisprudencia de unificación de dicha Sección. Por último, con respecto al estudio oficioso del defecto procedimental absoluto, no consideró necesario que se haya estudiado de manera oficiosa ese defecto para, renglón seguido, concluir que no se configuró.

Los accionantes, en todo caso, en cuanto víctimas del conflicto, al ser inscritos en el RUV, adquirieron derecho a la indemnización administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011. Por lo anterior, la caducidad de la pretensión de reparación de la acción de grupo, por la supuesta omisión del Estado frente a la acción de terceros, no implicaría una desprotección de los accionante porque al estar inscritos en el RUV tienen derecho a la reparación por vía administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011.