

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA SU-241 DE 2024

Referencia: Expediente T-9.792.873

Acción de tutela instaurada por *Beatriz, Gabriel* y otros en contra del *Juzgado 4º*.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDOSCHLESINGER

Bogotá, D. C., veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el *Juzgado 2º*, en segunda instancia, mediante fallo del 21 de septiembre de 2023, que confirmó la decisión adoptada en primera instancia por el *Juzgado 1º*, el 2 de mayo de 2023, que negó la solicitud de medida provisional solicitada, declaró improcedente la tutela presentada en relación con la condena en costas y negó la solicitud de amparo por vulneración del debido proceso presentada por *Beatriz* y otros respecto de la declaratoria de caducidad para ejercer el medio de control de reparación directa por el defecto fáctico alegado.

El 18 de diciembre de 2023, la Sala de Selección Número Doce de Tutelas¹ de la Corte lo escogió para revisión. El día tres (03) de abril de 2024, la Sala Plena de esta Corporación decidió avocar el estudio del presente caso.

¹ La Sala de Selección estuvo conformada por las Magistradas Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger.

Aclaración preliminar

Con fundamento en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 del Reglamento interno de esta corporación² y la Circular interna N° 10° de 2022³, debido a que la presente acción de tutela involucra información que hace parte de la esfera de la privacidad e intimidad de la actora y de su núcleo familiar, la Sala advierte que, como medida de protección a su vida e integridad personal y moral, se suprimirán de esta providencia y de su futura publicación sus nombres. En consecuencia, la Sala Plena expedirá dos copias de esta sentencia, con la diferencia de que, en aquella que se publique, se utilizarán las iniciales de los nombres o datos ficticios, con el fin de evitar la identificación de los accionantes.

Síntesis de la decisión

1. En el presente caso le correspondió analizar a la Sala plena de la Corte Constitucional si la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos específicos de tutela contra providencia judicial fáctico, procedimental absoluto, desconocimiento del precedente y sustantivo. Lo anterior, porque el *Juzgado 4°* revocó la sentencia de primera instancia proferida en el marco del ejercicio del medio de control de reparación directa, que había accedido parcialmente al reconocimiento de los perjuicios solicitados por la parte demandante y, en su lugar, declaró probada de oficio la excepción previa de caducidad de la acción y los condenó en costas.
2. Con respecto a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial encontró que estos se hallaban acreditados y también encontró que se estructuraron los defectos específicos fáctico, procedimental absoluto, desconocimiento del precedente y sustantivo.
3. En relación con el defecto fáctico, la Sala encontró que el *Juzgado 4°* incurrió en una interpretación contraevidente o irrazonable al considerar que la contabilización del término de caducidad debía empezar a correr desde el momento en el que les reconocieron el estatus de asilados a los actores y dar por hecho, del material probatorio analizado, que desde esa fecha la parte actora había logrado su reasentamiento y estabilidad socioeconómica. Esto, a pesar de estar acreditado que ello no aconteció así y que la autoridad judicial no tuvo en cuenta una perspectiva diferencial de género en dicha apreciación de las pruebas, las reales condiciones en las que se encontraban los accionantes en un país extranjero, ni los daños psicológicos que les ocasionó el exilio.

² (...) Publicación de providencias. En la publicación de sus providencias, las Salas de la Corte o el magistrado sustanciador, en su caso, podrán disponer que se omitan nombres o circunstancias que identifiquen a las partes.

³ “ANONIMIZACIÓN DE NOMBRES EN LAS PROVIDENCIAS DISPONIBLES AL PÚBLICO EN LA PÁGINA WEB DE LA CORTE CONSTITUCIONAL”.

4. En lo atinente al defecto procedimental absoluto, encontró que este se hallaba acreditado porque la carga argumentativa exigida por el *Juzgado 4º* respecto a que la parte actora acreditara la imposibilidad material en la que se encontraba para acudir a la administración de justicia, no era una carga que estuvieran en el deber de acreditar al momento de presentar la demanda, sino que surgió con posterioridad a la expedición de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. En ese sentido, la autoridad judicial debió readecuar el trámite de acuerdo con el cambio jurisprudencial y reabrir la fase de alegatos para que los actores hubiesen tenido la oportunidad de explicar por qué no habían acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con anterioridad.

5. De ahí que también encontró estructurado el defecto por desconocimiento del precedente, por cuanto la autoridad judicial no tomó en consideración lo dispuesto en la Sentencia SU-167 de 2023, que reiteró, entre otras, las consideraciones expuestas en la Sentencia T-044 de 2022, en el sentido de que el juez debe permitirle a la parte demandante adecuar su argumentación respecto a las reglas de caducidad fijadas por el Consejo de Estado, en particular, no les dio la oportunidad a los actores para explicar si habían enfrentado barreras de acceso a la administración de justicia o si se encontraban en imposibilidad material de ejercer la acción de reparación directa.

6. Acerca del defecto sustantivo, consideró que aunque la autoridad judicial tiene amplia libertad para interpretar las normas jurídicas, en el caso concreto la imposición de las costas procesales a cargo de la parte demandante resultaba irrazonable y desproporcionada cuando (i) en el ordenamiento jurídico existen otras interpretaciones posibles que desarrollan mejor los contenidos de las garantías superiores a favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos como es su caso; (ii) tienen la calidad de apelantes únicos en segunda instancia; (iii) el numeral 8º del artículo 365 del CGP les permite introducir un criterio valorativo para su fijación; (iv) el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece el deber de pronunciarse sobre las costas procesales y fija como excepción que salvo en los eventos en que se ventile un interés público no habrá lugar a la imposición de costas, como acontece en el caso concreto, ya que en virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, es de interés público el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado. Por ello, el *Juzgado 4º* además del criterio objetivo que rige su imposición, también debió guiar su análisis teniendo en cuenta las particularidades del asunto estudiado, esto es, aplicar un criterio objetivo- valorativo para determinar si imponía o no una condena en el caso concreto.

I. ANTECEDENTES

El 6 de diciembre de 2022⁴, los ciudadanos *Beatriz, Gabriel, Lucía, Darío, Alberto, Antonio y Esther, Claudia, Victoria y Martha*, actuando en calidad de hijas herederas de la señora *Yaneth*, mediante *apoderado judicial*, formularon acción de tutela contra la sentencia expedida el 15 de julio de 2022 por el *Juzgado 4º*, la cual revocó la sentencia expedida el 19 de noviembre de 2015, por el *Juzgado 3º*, mediante la cual había accedido parcialmente a las súplicas de la demanda. En su lugar, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa y condenó a la parte demandante al pago de agencias en derecho.

Los actores solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; la revocatoria de la sentencia del *Juzgado 4º* del 15 de julio de 2022, al violar además el derecho a la reparación integral como víctima del conflicto armado interno en Colombia de *Beatriz* y de su núcleo familiar y aplicar un enfoque de género en su caso en razón a su circunstancia de mujer víctima de desplazamiento forzado; modificar la sentencia, reconocer la garantía a la reparación y valorar los argumentos de la apelación respecto de los perjuicios dejados de reconocer.

Proceso de reparación directa

1. Hechos que motivaron la demanda de reparación directa⁵

1.1. El 4 de julio de 2013⁶, *Beatriz, Gabriel, Lucía, Darío, Alberto, Yaneth, Antonio y Esther*, a través de *apoderado judicial*, ejercieron el medio de control de reparación directa contra la Nación-Fiscalía General de la Nación, con el objeto de que se repararan los perjuicios ocasionados por la falla en el servicio que dio lugar al desplazamiento forzado y el exilio obligatorio del núcleo familiar compuesto por los esposos *Beatriz y Gabriel* y de sus hijos *Lucía y Darío*. Lo anterior, ante el riesgo inminente y temor insuperable contra la vida de la abogada *Beatriz*, en razón a las actuaciones administrativas desplegadas en el manejo de la investigación de la masacre perpetrada en *Nariño* y que fueron adoptadas por el ente investigador.

1.2. La abogada *Beatriz* refirió que se vinculó a la Fiscalía General de la Nación mediante *Resolución* de 1994 como Fiscal Local adjunta a los Jueces Penales del Distrito Judicial de *Cali*.

1.3. Posteriormente, mediante *Resolución N° 01*, la señora *Beatriz* fue designada como fiscal especializada en la investigación de la masacre en el corregimiento de *Nariño*, que ocurrió el *21 de enero de 2001*, en la que fueron

⁴ Archivo digital, consecutivo 5 (ED_AT20220650900P.pdf NroActua 3.pdf NroActua 3-nbsp).

⁵ Archivo digital, (00ExpedientedigitalT9792873) o pruebas Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2013-1229 C1)

⁶ Archivo digital (250002336000201301229 01- C2-20221216_10342312), folio 3

brutalmente asesinados 28 campesinos por grupos armados al margen de la ley.

1.4. En desarrollo de la anterior investigación la abogada *Beatriz* recibió la confesión del señor *EV* quien manifestó que pertenecía a las autodefensas y que participó en la masacre perpetrada en *Nariño* con el apoyo de personal de la Armada Nacional. Con base en esta declaración, mediante oficio del 5 de junio de 2001, la actora le informó al jefe de la Unidad de Derechos Humanos sobre estos hechos con el fin de que adelantara las investigaciones pertinentes respecto a altos miembros de la fuerza pública con fuero.

1.5. De igual manera, como fiscal encargada de la investigación, refirió que con el recaudo de material probatorio ordenó allanamientos a la finca *El Trébol* y a la sede de Infantería de Marina ubicada en *Nariño*; vinculó formalmente a personal de la Armada Nacional por los hechos investigados y compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación para que adelantara la investigación disciplinaria pertinente, la cual culminó con la imposición de sanciones por parte del Ministerio Público al encontrar probada su responsabilidad en la masacre perpetrada en *Nariño*.

1.6. La señora *Beatriz* afirma que tenía conocimiento de que el allanamiento y la captura del General *RADR* generó discordias entre la Unidad de Derechos Humanos y el fiscal general entrante y que incluso generaron la renuncia provocada del entonces jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la entidad y de una fiscal, cuyos hechos fueron ampliamente comentados por la opinión pública.

1.7. En este contexto, la demandante solicitó cita con el entonces fiscal general de la Nación para informarle sobre el material probatorio que comprometía la responsabilidad de miembros de la Armada Nacional y la vinculación que debía realizarse de dichos funcionarios a la investigación por los hechos de la masacre de *Nariño* a lo cual este le respondió “que esperara y no hiciera nada hasta que llegara el nuevo jefe de la unidad de Derechos Humanos, porque ese asunto era muy delicado para el gobierno”⁷.

1.8. Según cuenta la actora, a los pocos días de realizarse dicha reunión fue informada de manera sorpresiva mediante Resolución del 31 de agosto de 2001, de que había sido removida de la dirección de la investigación de la masacre y, en su lugar, la designaron como fiscal de apoyo. Ello, según contó, generó que la investigación quedara paralizada y que no se siguiera adelante con el trámite ya que el nuevo fiscal debía estudiar todo el expediente desde el inicio.

1.9. El 5 de febrero de 2002, luego de su periodo de vacaciones (el cual fue interrumpido) y de una incapacidad médica, la fiscal *Beatriz* refirió que, mediante Resolución del 20 de diciembre de 2001, le reasignaron de nuevo la

⁷ Archivo digital, consecutivo 14 (250002336000201301229 01- C2-20221216_10342312-), folio 29

dirección de la investigación por los hechos ocurridos en *Nariño*, dentro de la cual debía dictar resoluciones de fondo que comprometían a personal vinculado a la Armada Nacional. No obstante, tres días después de su reintegro le informaron que “debía entregar con urgencia el proceso”⁸ porque la investigación había sido reasignada nuevamente a otro despacho.

1.10. Como dicha reasignación se dio justo antes de tomar las decisiones de fondo, esto generó un gran rechazo por parte de la *Organización de Derechos Humanos*, lo cual desencadenó una gran presión dentro de la entidad. Al punto de que fue citada por el entonces jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía para que aclarara los comentarios adversos que la institución recibió de la opinión pública y organizaciones no gubernamentales en torno a la remoción de la peticionaria del caso y la supuesta política irregular de reasignaciones con fines de favorecimiento a responsables de violaciones de derechos humanos, en particular, a miembros de las Fuerzas Militares comprometidos en la masacre.

1.11. No obstante, la actora contó que se negó a aclarar cualquier información al respecto y no accedió a firmar un documento preparado por la Oficina de Prensa de la Fiscalía General de la Nación porque lo plasmado allí no era cierto, afirmó que ante las presiones ejercidas por el jefe de dicha unidad y el temor que le generó dicha situación contactó al *director de la Organización de Derechos Humanos* “quien le había ofrecido ayuda si se encontraba en una situación de presión o riesgo en contra de su vida en razón a la investigación por la masacre de *Nariño*”⁹. El director de la *Organización de Derechos Humanos* una vez conoció el contenido de la carta denunció el 9 de febrero de 2002 las presiones a las que estaba siendo sometida la fiscal, lo cual consta en las notas de prensa de la época.

1.12. Por lo anterior, la accionante fue citada nuevamente en el despacho del jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la época quien hizo evidente su disgusto, la amenazó con denunciarla ante la Procuraduría General de la Nación y le advirtió “que eso no se iba a quedar así”¹⁰. Esa amenaza generó mucho temor en la fiscal “por lo que le podía pasar si permanecía en la institución, pues se dio cuenta que sus enemigos no solo estaban por fuera (...) sino también al interior de la propia Fiscalía General de la Nación, toda vez que sus jefes estaban en contra de ella y que no contaba con el apoyo institucional por haberse negado a colaborar con la política de impunidad y favorecimiento en beneficio de altos funcionarios del Estado (...)”¹¹.

1.13. Los anteriores hechos conllevaron la destitución del jefe de la Unidad de Derechos Humanos, luego de lo cual, el fiscal general convocó a una reunión a todos los fiscales de dicha unidad el 26 de febrero de 2001, en la que

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*, folio 31

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

calificó a la actora como enemiga del Gobierno Nacional y de desleal con la institución por el desprestigio internacional al que estaba sometiendo a la entidad con ocasión del escándalo público promovido por la *Organización de Derechos Humanos*. Dichas afirmaciones no fueron controvertidas por la fiscal ante el temor que sintió por el enojo, la animadversión y los comentarios temerarios que lanzó su superior en su contra.

1.14. Aunado a todo lo anterior, la entonces funcionaria de la Fiscalía debió vivir con la zozobra y terror generado por las muertes brutales y sistemáticas de su grupo de apoyo, esto es, de los investigadores *FLC* y *JLDR* el 27 de mayo de 2001; de la fiscal de apoyo *YP* (quien días antes le había pedido que la ayudara para ser trasladada) el 29 de agosto de 2001 y del investigador *OEBM* el 6 de febrero de 2002.

1.15. Así, ante el retiro del apoyo institucional y la desprotección de la Fiscalía, las amenazas de sus superiores y el peligro grave que implicó tener a su cargo la investigación de uno de los episodios más violentos del país, sumado a las muertes sistemáticas del grupo de fiscales e investigadores del caso, presentó su renuncia protocolaria en febrero de 2001, junto con las razones que daban cuenta de dicha determinación ante el Fiscal General de la Nación. Esta fue aceptada en *marzo de ese mismo año* y, en abril de 2001, le comunicaron la decisión del retiro de su esquema de seguridad, por lo cual, la peticionaria vio en el exilio la única posibilidad de proteger su vida junto con la de su núcleo familiar.

1.16. El 18 de abril de 2002, la señora *Beatriz* salió al exilio obligado junto con su esposo y sus dos hijos de ocho y nueve años. Su cónyuge pidió inicialmente una licencia laboral no remunerada por seis meses, sin embargo, en julio de 2002, ante la persistencia del riesgo, se vio obligado a renunciar a su cargo de *Juez*. Y sus hijos debieron alejarse de su entorno familiar y social.

1.17. Las anteriores circunstancias impactaron el proyecto de vida familiar e individual de cada uno de sus miembros, afectaron las relaciones y los vínculos que tenían establecidos, los lazos familiares, la identidad y la pérdida del patrimonio adquirido, pues se vieron obligados a vender su casa y vehículo para su sostenimiento económico durante el exilio, del cual regresaron al momento de la presentación de la demanda, en julio de 2013.

1.18. Ante su circunstancia del exilio, la señora *Beatriz*, su esposo y sus hijos iniciaron un proceso de dolor y pérdida por el desarraigo y falta de identidad, incluso de la comunicación por encontrarse en un país nuevo con un idioma desconocido. Ella y su esposo renunciaron al ejercicio de su profesión como abogados y para garantizar su subsistencia debieron desempeñar trabajos que nunca pensaron realizar. El señor *Gabriel* en labores de construcción y ella en oficios de aseo en casas e instituciones educativas, con lo cual pudieron proveer el sustento de su familia y sacar adelante a sus dos hijos.

1.19. En medio de esta difícil situación por haber perdido sus profesiones, el derecho a vivir como familia en Colombia junto a sus seres queridos y tener que adaptarse a un estilo de vida que no habían escogido, siempre tenían la esperanza de regresar a su país, lo cual no fue posible durante muchos años ante la falta de garantías, de protección y de seguridad ante la impunidad en el caso *Nariño*; incluso su cónyuge debió renunciar a posesionarse en el cargo de *Juez del Circuito* en el año 2004 y, en su lugar, seguir desempeñándose como aseo de un colegio.

1.20. La parte actora manifiesta que el riesgo inminente contra la vida de la señora *Beatriz* a causa de su compromiso por revelar la verdad acerca de la participación en grado de acción por omisión de agentes del Estado en la masacre de *Nariño* y que generó su remoción como fiscal a cargo de la investigación, revela a su juicio: una política de impunidad y favorecimiento por parte de la administración del fiscal de ese momento frente a los agentes involucrados y el retiro sistemático del apoyo institucional y la protección a fiscales de la Unidad Nacional de Fiscalías de Derechos Humanos en investigaciones en las que estaban involucrados agentes del Estado, algunos de los cuales se vieron forzados al exilio.

1.21. Refirió la peticionaria que la embajada de *Canadá* en Bogotá, a través de la Oficina *USAFIG*, le brindó medidas de protección y seguridad al advertir el riesgo inminente en el que se encontraba; el *Ministerio* a través de la organización *Cauca* costó los tiquetes aéreos de ella y de su grupo familiar; *La Organización de Derechos Humanos* la apoyó en los trámites de la solicitud de asilo político en *Canadá* y; el **4 de agosto de 2003**, el gobierno de *Canadá* por intermedio del Servicio de Naturalización e Inmigración del Departamento de Justicia, le concedió la petición de asilados políticos al grupo familiar de *Beatriz* y *Gabriel*.

1.22. La vida en el exilio forzoso de la ex fiscal, de su esposo y de sus hijos desconoce sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al derecho a vivir y tener una familia en su propio territorio. Sumado a ello, sus hijos no pudieron acceder a la educación superior lo cual solo fue posible hasta el momento en el que la actora ejerció este medio de control, puesto que con anterioridad debieron laborar para asumir el pago de sus estudios técnicos.

1.23. De igual manera, los señores *Alberto* y *Yaneth* (padres de la actora) y los señores *Antonio* y la señora *Esther* (padres del señor *Gabriel*, cónyuge de la peticionaria) sufrieron la separación física y la vida de relación con sus hijos y nietos, así como el sufrimiento moral de ver frustradas las carreras profesionales de sus hijos, las cuales costearon con esfuerzo y con el propósito de que tuvieran una mejor calidad de vida.

1.24. Con respecto al daño moral sufrido por los padres de los actores *Beatriz* y *Gabriel*, estos resaltaron su sufrimiento ante el riesgo de muerte de su hija,

la separación física y la pérdida de la vida de relación con sus hijos y nietos con quienes tenían una fuerte relación de cuidado y apoyo; y al tener conocimiento de que sus hijos, profesionales altamente calificados, debían trabajar desarrollando oficios básicos, afrontar el desempleo en un país extranjero y vivir penurias económicas. En el caso del señor *Gabriel* la parte actora cuenta que sus padres debieron enviarle un aporte económico para que pudiera suplir los gastos de manutención de su familia.

1.25. En relación con sus hijos *Lucía* y *Darío* los accionantes resaltan que eran menores de edad al momento en el que fueron sometidos a la expatriación y debieron soportar la pérdida de su identidad nacional al no poder crecer en su propio país; desconociendo su cultura, costumbres y tradiciones. Refieren los actores que también fueron discriminados en el colegio donde estudiaban por ser los hijos de las personas que desarrollaban labores de aseo y que, a la fecha de presentación de la demanda, los jóvenes debían trabajar para pagar sus estudios técnicos porque no habían podido ingresar a la universidad.

1.26. Por todo lo expuesto, los demandantes solicitaron que (i) se declarara responsable a la Nación- Fiscalía General de la Nación por todos los daños y perjuicios, tanto materiales como inmateriales causados por la falla en el servicio de la entidad y que provocó el desplazamiento forzado y el exilio obligatorio del núcleo familiar compuesto por los esposos *Beatriz* y *Gabriel* y sus hijos *Lucía* y *Darío*; (ii) se ordenara a la parte demandada a pagar a cada uno de los actores los daños o perjuicios morales subjetivos y el daño a la vida de relación en una suma estimada en 100 salarios mínimos legales vigentes; (iii) se reconociera el pago del perjuicio extrapatrimonial a *Beatriz* y *Gabriel* y sus hijos *Lucía* y *Darío* por violación de sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, libre desarrollo de la personalidad, el derecho a tener su familia en su propio país y territorio por valor de 300 salarios mínimos legales vigentes; (iv) se ordenara a la entidad demandada a pagar a la señora *Beatriz* los *perjuicios patrimoniales*; (v) se ordenara a la Fiscalía el pago por concepto de perjuicios materiales al señor *Gabriel*.

2. Decisiones dentro del proceso contencioso administrativo

2.1. Juzgado 3^o¹².

2.1.1. El 19 de noviembre de 2015, el *Juzgado 3^o* decidió declarar la responsabilidad administrativa y extracontractual de la Fiscalía General de la Nación por los perjuicios causados a los demandantes. Específicamente, impuso condenas solo por perjuicios morales a favor de todos los demandantes y por daño a la vida de relación y daños a bienes y derechos “convencional y constitucionalmente protegidos” únicamente para la actora *Beatriz*.

¹² Archivo digital, Consecutivo 14 (5.2Tribunal Administrativo de Cundinamarca.zip 2013-1229-C2), folios 3 al 33.

2.1.2. Por lo demás, negó las demás pretensiones y la práctica de pruebas solicitadas por la parte actora. Finalmente, condenó en costas a la demandada por un monto de \$19.755.477.

2.1.3. Antes que nada, el *juzgado* recordó que la parte demandante solicitó que el presente caso se analizara bajo el régimen de responsabilidad de falla del servicio que ocasionó el desplazamiento forzado y exilio obligatorio de la señora *Beatriz* y de su núcleo familiar.

2.1.4. En ese sentido, resaltó que una de las funciones de la Fiscalía General de la Nación establecida en el artículo 250 de la Constitución Política es “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso. De igual manera, resaltó que la Ley 938 de 2004 señala que entre las atribuciones de dicha entidad se encuentra la de “Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas Unidades de Fiscalías y Fiscales (...) dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones”.

2.1.5. Asimismo, refirió que el Estatuto de la Fiscalía General de la Nación asigna a la Dirección Nacional de Fiscalías “Coordinar con las Direcciones Nacionales del Cuerpo Técnico de Investigación y Administrativa y Financiera, las acciones tendientes al desarrollo eficaz de la función de investigación en la Fiscalía General de la Nación”.

2.1.6. De la anterior normativa, el *Juzgado 3º* concluyó que la Fiscalía no solo tiene el deber de investigar delitos y acusar a sus autores ante los jueces y proteger a las víctimas, sino que también se desprende una obligación de especial protección respecto a los intervinientes en el proceso, especialmente, de quienes se encargan o son delegados para cumplir las funciones antes anotadas, quienes deben gozar de las garantías mínimas de protección, confianza y autonomía para ejercer su cargo de manera eficaz, libre e imparcial, y no sufrir de ningún tipo de presión interna o externa que pueda afectar su actuación en las investigaciones que adelantan.

2.1.7. En este contexto, expuso que es posible exigir que la Fiscalía les brinde a sus fiscales delegados un entorno de protección y confianza para el desarrollo de sus labores de manera independiente y objetiva, sin temor de que su vida corre peligro ni tampoco la de sus familias.

2.1.8. Según el *juzgado*, del material probatorio obrante en el expediente pudo determinarse la gravedad de los hechos investigados por la fiscal *Beatriz* respecto a la masacre de *Nariño*, como también que la Fiscalía asumió su conocimiento sin tener en cuenta la naturaleza, las personas

involucradas ni la gravedad de las conductas delictivas objeto de investigación.

2.1.9. Por el contrario, evidenció un manejo administrativo errático, sin planificación, sin labores de inteligencia, sin establecer factores de riesgo de manera previa y durante el desarrollo de la labor investigativa, a pesar de que ese grave suceso impactó la vida de la población civil, la de los fiscales y la de la policía judicial a cargo del caso.

2.1.10. De modo que la investigación asignada a la demandante, aun después de cesar en sus funciones, representaba para ella y su familia un riesgo inminente para su vida e integridad como la de todo el núcleo familiar.

2.1.11. Para la autoridad judicial, las medidas adoptadas por la Fiscalía para esclarecer la verdad sobre un hecho tan grave, como las medidas de protección brindadas a la actora y a los fiscales investigadores de apoyo fueron ineficaces e insuficientes para obtener un resultado positivo en la investigación o para garantizar la independencia, autonomía, integridad y vida de la funcionaria demandante, quien además de sufrir las inquietudes naturales en ejercicio de sus funciones fue víctima de presiones internas y externas, en particular, a noticias mediáticas que agravaron su sentimiento de desamparo y estado de zozobra.

2.1.12. Con respecto al desplazamiento forzado que sufrió la demandante, el *juzgado* advirtió, con base en lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado y del material probatorio obrante en el plenario, que esta circunstancia no se encontraba en duda puesto que la actora *Beatriz* y su núcleo familiar fueron forzados a desplazarse del país como resultado de su trabajo como fiscal a cargo de la investigación de la masacre de *Nariño*.

2.1.13. Luego, al abordar la manera en la que se concretó la falla en el servicio en situaciones de desplazamiento forzado aseveró que las irregularidades en el manejo administrativo de la investigación penal afectaron la vida personal y familiar de la demandante y le impidieron desarrollar sus funciones en condiciones normales, lo cual se traduce en una falla en el servicio imputable a la Fiscalía General de la Nación, porque no le brindó las garantías necesarias a su agente para el adecuado cumplimiento de sus deberes.

2.1.14. Asimismo, destacó el *juzgado* que el hecho de que la fiscal hubiese señalado e investigado a altos mandos militares configuraba una situación adicional de riesgo para su vida, integridad y tranquilidad pues tales mandos, eventualmente, podían ejercer algún tipo de presión para desviar la investigación, lo cual debió ser advertido por la Fiscalía con el fin de brindarle todas las garantías para el debido manejo de la actuación penal, pero esto no ocurrió.

2.1.15. En concreto, la Sala encontró que la falla en el servicio se configuró a partir de: (i) la falta de apoyo institucional de la Fiscalía a la señora *Beatriz* para adelantar la investigación de la masacre de *Nariño*, puesto que no garantizó que ella se sintiera en un ambiente seguro y tranquilo, lo cual constituye una omisión de sus deberes legales y constitucionales; (ii) la ausencia de dirección de la investigación ante la constante sustitución de funcionarios y remoción de la actora como fiscal encargada del caso, que afectó el ámbito laboral y personal de la demandante y; (iii) la ausencia de herramientas o mecanismos para proteger al grupo investigador de la masacre, no solamente de los riesgos contra su vida sino frente a los medios de comunicación. A juicio de la autoridad judicial, la exposición mediática a la que se vio sometida la fiscal deviene de las acciones y omisiones del ente acusador que no rodeó a la funcionaria ante las situaciones negativas evidenciadas en el transcurso de la actuación penal.

2.1.16. Según lo expuesto, el *juzgado* puntualizó que la estructuración de la falla en el servicio se dio con independencia de que hubiesen existido o no amenazas en contra de la demandante y de su núcleo familiar o de que la Fiscalía le hubiese otorgado algunas medidas de protección a la actora. Pues explicó que estaba probado que su actividad personal y laboral se vio afectada por todas las irregularidades que se presentaron en el transcurso de la investigación, materializadas en los continuos traslados que, si bien podía realizar el nominador, se realizaron en un momento en los que los medios de comunicación centraban su atención en la masacre de *Nariño*.

2.1.17. Sumado a lo anterior, la autoridad judicial consideró que la falla en el servicio observada afectó a una funcionaria que requería su protección no solamente por el hecho de ejercer el cargo de fiscal, sino por tratarse de una mujer, circunstancia que debió ser advertida por la entidad con el fin de verificar una política de control frente a la violencia de género.

2.1.18. Al respecto, destacó la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que señala que: “la falla del Estado de actuar con la debida diligencia para proteger a las mujeres de la violencia, constituye una forma de discriminación y una negación de su derecho a la igual protección de la ley, y a inacción del Estado ante casos de violencia contra las mujeres fomenta un ambiente de impunidad y promueve la repetición de la violencia (...)”¹³.

2.1.19. Teniendo en cuenta lo anterior, la *autoridad judicial* concluyó que el daño antijurídico causado a la demandante cobraba mayor relevancia por tratarse de una mujer que en ejercicio de sus funciones expuso su vida e integridad a favor de la entidad demandada, de quien, en principio, se esperaba que por lo menos adoptara las medidas que garantizaran el adecuado desarrollo de las investigaciones y evitara las irregularidades que se evidenciaron en el caso bajo estudio.

¹³ “Sentencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015). Proceso número: 17001-23-31-000-2000-01183-01 (26958). Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo”.

2.1.20. Y reiteró que los funcionarios judiciales, en especial, aquellos que se exponen a ciertos riesgos en razón de su cargo, deben estar rodeados de las garantías básicas para el desarrollo de sus funciones de manera autónoma, independiente e imparcial; y como ello no se evidenciaba en este caso, declaró la responsabilidad patrimonial de la Fiscalía General de la Nación.

2.1.21. Por lo anterior, procedió a reconocer la tasación de los perjuicios morales a favor de la fiscal *Beatriz* (100 SMLMV) y en un monto menor a su esposo e hijos porque estos no sufrieron las afectaciones en el mismo grado que ella (50 SMMLV). Y respecto de los padres y suegros de la demandante también el *juez* realizó un reconocimiento económico en una proporción menor con base en lo que a su juicio se halló acreditado en el expediente (10 SMMLV).

2.1.22. En lo concerniente al daño a la vida de relación, la Sala solo lo encontró acreditado respecto de la directa afectada (100 SMMLV).

2.1.23. Por lo que se refiere a la violación de los derechos fundamentales, que técnicamente corresponde a lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha denominado “afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente protegidos”, consideró que era procedente su reconocimiento exclusivamente a favor de la víctima directa *Beatriz* (100 SMMLV).

2.1.24. Con respecto a los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente por el valor comercial del vehículo e inmueble de propiedad de la parte actora los cuales debieron enajenar por la necesidad de abandonar el país y el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales que dejaron de percibir desde el año 2002, al desempeñarse la actora como fiscal y su esposo como juez de la República, el *juzgado* encontró que no podía efectuar dicho reconocimiento porque no estaban acreditadas amenazas concretas en su contra. Esto es, para la autoridad judicial no era posible establecer que “sus renunciaciones obedecieron a esta situación, de suerte que las desvinculaciones de sus respectivos empleos” no podía ser atribuida a la entidad demandada.

2.2. Recurso de apelación presentado por la parte demandante

2.2.1. Los actores presentaron recurso de apelación contra la sentencia proferida por el *Juzgado 3º* en relación con los perjuicios morales reconocidos. En particular, cuestionaron el tratamiento desigual otorgado por el *juzgado* porque ante situaciones y perjuicios semejantes había reconocido indemnizaciones diferentes. Sumado a que la autoridad judicial no se había referido al hecho de que el señor *Gabriel* hubiese tenido que desprenderse de su proyecto de vida profesional ni tampoco a los perjuicios morales sufridos por sus hijos *Lucía* y *Darío* ni por los padres y suegros de la señora *Beatriz*.

2.3. Juzgado 4^o¹⁴.

2.3.1. Mediante Sentencia del 15 de julio de 2022, el *Juzgado 4^o* resolvió revocar la sentencia expedida el 19 de noviembre de 2015 por el *Juzgado 3^o* mediante la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda; declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa y condenó a los demandantes por concepto de agencias en derecho *por una suma* equivalente al 1% de las pretensiones negadas.

2.3.2. Antes de adentrarse en el análisis del recurso de apelación presentado, consideró que debía estudiar como cuestión previa lo atinente al cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción invocada. Recordó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el juez de segunda instancia tiene la potestad de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones necesarias para proferir una decisión de fondo, como en este caso, la caducidad.

2.3.3. El *Juzgado 4^o* hizo referencia a la manera en que debe contabilizarse el término de caducidad en los eventos de daño continuado como el desplazamiento forzado. Específicamente, sostuvo que en esos casos el cómputo de dos años debe realizarse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pues se trata de casos cuyo daño se prolonga en el tiempo y las víctimas se encuentran en imposibilidad de demandar.

2.3.4. Por ello, recordó que existen dos momentos a partir de los cuales dicho término debe contarse, esto es: (i) cuando están dadas las condiciones de seguridad para el retorno y (ii) cuando se logra el restablecimiento al lugar de origen, independientemente de que los afectados regresen o no.

2.3.5. Asimismo, estableció una tercera hipótesis: cuando las víctimas que fueron desplazadas forzosamente pudieron reasentarse y arraigarse en otro lugar, lo cual debe ser valorado al momento de analizar si se encontraban en condiciones materiales de acceder a la administración de justicia.

2.3.6. En aplicación de las anteriores reglas al caso objeto de estudio, el *Juzgado 4^o* consideró que de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente “el momento a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A., es el **4 de agosto de 2003**, momento desde el cual, según se afirma en la misma demanda y en los documentos de prueba allegados, a la señora *Beatriz* y a sus dependientes – cónyuge e hijos- se **les otorgó el asilo en Canadá**, puesto que desde ese momento los demandantes se reasentaron en ese lugar, hecho que, entre otros, les otorgó la protección internacional que requirieron, con las consiguientes seguridades que ello representaba” (Negrilla fuera de texto).

¹⁴ Archivo digital, consecutivo 13 (5.1Consejo de Estado.zip), folios 1 al 23

2.3.7. Acerca de la cesación de la circunstancia de desplazamiento forzado manifestó que a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 387 de 1997, dicha situación cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, ya sea en el lugar de origen o en el lugar de reasentamiento, lo cual, también fue señalado en el Decreto 2569 de 2000, que reglamentó dicha normativa.

2.3.8. En ese sentido, también precisó que a la luz de la jurisprudencia constitucional el retorno o la reubicación no equivalen al restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, sino que “restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades”¹⁵.

2.3.9. A la luz de los anteriores criterios, el *Juzgado 4º* reiteró que para esa Corporación el momento a partir del cual quienes inicialmente tuvieron que desplazarse forzosamente pudieron reasentarse o arraigarse en otro lugar tiene incidencia en el cómputo del término de caducidad porque “esta situación les posibilita a las víctimas el acceso a la administración de justicia”.

2.3.10. Para sustentar la anterior conclusión destacó el concepto de “integración local” al que hace alusión la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) desde una perspectiva legal, económica, social y cultural que, a juicio del *juez*, puede coincidir con los criterios de arraigo o reasentamiento.

2.3.11. En particular, la autoridad judicial resaltó que, según lo estima ACNUR, la inclusión económica de las personas refugiadas es una herramienta fundamental para que puedan reconstruir su vida.

2.3.12. En el caso concreto, el *Juzgado 4º* evidenció que en el documento que aprobó la solicitud de asilo de la demandante y de su grupo familiar se le informaba que gozaría de los siguientes beneficios: (i) autorización de trabajo; (ii) seguridad social; (iii) asistencia y servicios a través de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados; (iv) asesoría en la búsqueda de empleo y orientación profesional; (v) posibilidad de solicitar residencia permanente en *Canadá*.

2.3.13. También enfatizó que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 hace alusión al bienestar de los refugiados y a las ayudas administrativas, entre otros.

2.3.14. Por lo expuesto, considera que cuando se le concedió el asilo a la señora *Beatriz*, a su esposo *Gabriel* y a sus hijos *Lucía* y *Darío*, un año después de su llegada a *Canadá*, cesó la condición de desprotección y

¹⁵ “Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 23 de julio de 2003. Exp. T-698846. M.P. Jaime Araujo Rentería”.

desarraigo generada por la condición de desplazamiento forzado “y desde ese momento se reasentaron como sujetos de protección y con acceso a los múltiples beneficios que su condición les otorgaba”.

2.3.15. Aseguró el *Juzgado 4º* que el hecho de que el núcleo familiar de la fiscal no hubiese retornado al país no implica que durante el lapso transcurrido entre su salida del país y su regreso (10 años) se encontraran en situación de desplazamiento forzado, pues de las pruebas obrantes en el plenario pudo establecerse que en ese periodo se encontraban reasentados en otro territorio que les brindó la protección internacional requerida y que hubiesen podido acudir a la administración de justicia a través del medio de control de reparación directa otorgando el respectivo poder a un abogado para que los representara en Colombia¹⁶.

2.3.16. En particular, destacó el testimonio del señor *JG*, ministro evangélico que les brindó apoyo mientras vivieron en *Ontario*, quien manifestó que les concedieron becas a los hijos de la demandante para que pudieran acudir a una escuela privada y que los esposos cuando obtuvieron su permiso de trabajo pudieron hacer labores puntuales limpiando y pintando casas y que luego lograron asentarse como “limpiadores” en la escuela particular donde estudiaban sus hijos¹⁷.

2.3.17. Por lo expuesto, a juicio de la autoridad judicial, la demandante y su grupo familia se reasentó o reubicó en otro territorio un año después de su llegada a *Canadá* cuando les concedieron el asilo solicitado, puesto que se les garantizó el acceso a condiciones de vida dignas desde el punto de vista legal, económico y social en un entorno seguro.

2.3.18. Agregó el *juez* que el término de caducidad no puede considerarse inaplicable por el hecho de que los demandantes se encontraran en el extranjero porque la ley permite el otorgamiento de poderes generales o especiales y, en este caso, no acreditaron que no hubiesen podido acudir a una Embajada colombiana o a un Consulado para contactar a un abogado¹⁸, más aun teniendo en cuenta la preparación profesional de la fiscal *Beatriz* y que contaban con el apoyo de *La Organización de Derechos Humanos*.

¹⁶ Al respecto, el *Juzgado 4º* hizo referencia a varios testimonios allegados al proceso que darían cuenta de que a pesar de “las duras situaciones que debieron pasar sus conocidos, propias del exilio, refirieron que los esposos consiguieron distintos trabajos en *Canadá* y que los hijos accedieron a educación privada”.

¹⁷ Asimismo, de este testimonio específico la autoridad judicial resaltó que: “se fueron asentando poco a poco. Lograron comprar una casita pequeñita (...) y luego lograron entrar a estudios teológicos en una institución (...) y allí lograron becas para hacer estudios por 3 años. Sus hijos hicieron un año de educación hogareña y luego de graduarse de secundaria lograron entrar a la misma escuela de sus padres (...) En *Ontario* sirvieron como paralegales en temas migratorios (...)”. Archivo digital, consecutivo 13 (5.1Consejo de Estado.zip), folio 18.

¹⁸ Al respecto, el *Juzgado 4º* resaltó que los demandantes habían otorgado poder general en el año 2002 a sus familiares con el objeto de realizar la compraventa del inmueble de su propiedad, que pudo efectuarse en el año 2006. Archivo digital, consecutivo 13 (5.1Consejo de Estado.zip), folio 19.

2.3.19. Por lo anterior, el *Juzgado 4º* explicó que, si se concluyera que como los demandantes abandonaron el país el 18 de abril de 2002 y regresaron hasta el año 2012 y se tomara esta última fecha como el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad, dicha institución perdería su operatividad. Pues no puede someterse su aplicación a la mera liberalidad de los demandantes de su decisión de regresar o no al país, lo cual genera inseguridad jurídica.

2.3.20. Adicionalmente, la autoridad judicial no encontró ningún medio probatorio que explicara la imposibilidad material en la que se encontraban los demandantes para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, pues solo indicaron en términos generales la “situación de riesgo” en la que se encontraban para alegar el daño continuado y la inaplicación de las reglas de la caducidad.

2.3.21. En contraste, el *Juzgado 4º* evidenció que desde la fecha en que les fue concedido el asilo, el **4 de agosto de 2003**, los demandantes se encontraban reasentados en territorio extranjero y desde esa fecha podían acceder a la administración de justicia a través de apoderado judicial, aún más, cuando se encuentra probado que los demás demandantes, familiares de *Beatriz*, permanecieron en Colombia y que incluso obraban en su nombre y representación para la celebración de otros negocios jurídicos.

2.3.22. En consecuencia, indicó que el ejercicio del medio de control de reparación directa empezó a correr a partir del 5 de agosto de 2003 y venció el 5 de agosto de 2005; sin embargo, como la conciliación extrajudicial se radicó el 20 de septiembre de 2012 y la demanda se radicó el 4 de julio de 2013, es evidente que ambas solicitudes se presentaron cuando el término para ejercer la acción se encontraba ampliamente vencido.

2.3.23. Con respecto a las agencias en derecho, el Consejo las tasó en ambas instancias solamente a cargo de la parte demandante porque como la demandada no presentó recurso de apelación, este hecho no generó la erogación de mayores costos.

3. Solicitud de la acción de tutela¹⁹

3.1. Los demandantes²⁰ ejercieron la presente acción constitucional el 6 de diciembre de 2022²¹ contra la sentencia expedida el 15 de julio del mismo año por el *Juzgado 4º*, al desconocer lo dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Constitución. Esto es, alegaron que la decisión de segunda instancia viola directamente la Constitución al calcular el término de caducidad para ejercer

¹⁹ Archivo digital, consecutivo 3 (1_DemandaWeb_Demanda-.pdf NroActua 2.pdf NroActua 2-Demanda-1)

²⁰ *Beatriz, Gabriel, Lucía, Darío, Alberto, Antonio y Esther; Claudia, Victoria y Martha*, actuando en calidad de hijas herederas legítimas de la señora *Yaneth*.

²¹ Archivo digital, consecutivo 5 (ED_AT20220650900P.pdf NroActua 3.pdf NroActua 3-nbsp)

el medio de control de reparación directa y al imponer la condena en costas a la parte actora.

3.2. *Vulneración del derecho al debido proceso.* Los actores alegan que el *Juzgado 4º* desconoció el principio de seguridad jurídica con base en el cual se fundamentaron las pretensiones del medio de control ejercido y que habilitaba a las personas que habían sido víctimas del desplazamiento forzado y exilio a acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y con respaldo en la jurisprudencia del órgano de cierre de esa jurisdicción que definía el cómputo del término de caducidad a partir de que cesara el daño proveniente del hecho victimizante.

3.3. Los demandantes sostienen que en este caso no solo se desconoce el principio de confianza legítima y el derecho a la reparación integral de las víctimas, sino que se estructuró un defecto fáctico porque la autoridad judicial concluyó a partir de la valoración de las pruebas que las condiciones de seguridad y violencia habían cesado desde el momento en el que les concedieron asilo en el extranjero. Agregaron que cuando presentaron la demanda contaban con jurisprudencia favorable en el sentido de que en delitos de lesa humanidad no operaba el término de la caducidad de la acción.

3.4. Expusieron que la concesión de asilo a la señora *Beatriz* y a su grupo familiar supone una regularización de su estatus migratorio. Sin embargo, sostuvo que lo anterior no supone como lo sostuvo el *Juzgado 4º* de manera arbitraria, que el daño continuado derivado del desplazamiento forzoso y exilio obligado hubiese cesado. Al contrario, explicaron, el reconocimiento del asilo lo que evidencia es precisamente que la persona abandonó su país por violencia o amenazas que no estaba obligada jurídicamente a soportar. Es decir, el estatus migratorio regular no significa en el caso particular que cesó la fuerza como elemento fundamental para refugiarse en otro país y permanecer en él ni mucho menos genera la superación de las condiciones del desplazamiento forzado.

3.5. De igual manera, consideran que la valoración realizada por el *Juzgado 4º* respecto a que el estatus de asilo conlleva el reasentamiento o arraigo en el lugar de protección no tiene sustento probatorio, sino que obedece a un imaginario judicial arbitrario porque el estatus de asilado solo le permitió a la parte actora permanecer en el Estado receptor de manera legal.

3.6. Asimismo, puso en duda que lograr la “integración local” en los términos abordados por el *Juzgado 4º* no significa que en el caso de la fiscal *Beatriz* y su núcleo familiar hubiesen sido superadas las circunstancias de vulneración de sus derechos al ostentar la condición de asilados, como: la estabilización emocional por el trauma sufrido, la normalización de su situación económica, la superación de su estado de vulnerabilidad por desarraigo como consecuencia del desplazamiento forzado, la recuperación de su proyecto de vida.

3.7. En particular, resaltaron su imposibilidad material de retornar a Colombia por las condiciones de violencia que no fueron superadas y que se encontraban vigentes cuando ellos se encontraban en el exilio, al punto de que la masacre de *Nariño* investigada por la fiscal demandante fue declarada delito de lesa humanidad.

3.8. Durante este lapso, afirmaron que la demandante *Beatriz* y su grupo familiar permanecieron en situación de vulnerabilidad, obligados a mantener su estatus de exiliados como desplazados, sometidos a condiciones económicas precarias, sin superar las barreras impuestas por el idioma, tanto ella como su esposo debieron abandonar el ejercicio de su profesión de abogados para dedicarse a trabajos básicos como “aseos en casas de familia y ayudantes de construcción”, debieron enfrentar dificultades para adaptarse a las nuevas dinámicas sociales y culturales completamente extrañas para ellos y a ser padres en un entorno social y cultural desconocido que afectó la sana convivencia familiar y el libre desarrollo de la personalidad de sus dos hijos menores de edad. Todo lo anterior no fue superado con el asilo, lo cual constituyó tan solo el agotamiento de un conducto regular para asegurar su estatus migratorio y permanecer de manera legal en *Canadá*.

3.9. En virtud de lo anterior, afirmaron que “valorar sin respaldo probatorio ni científico la concesión de asilo como el momento en que cesaron las condiciones de violencia que impusieron a *Beatriz* y a su núcleo familiar la necesidad de permanecer en condiciones de desplazamiento para evitar un daño contra su vida e integridad personal es un argumento caprichoso, arbitrario y fuera de toda razonabilidad para contabilizar el término de caducidad”. Por ello, sostienen que la sentencia objeto de reproche incurrió en el desconocimiento del debido proceso, en particular, alegaron la configuración de los *defectos fáctico y sustantivo*, de la dignidad humana, el acceso a la administración de justicia y el deber de protección del Estado a las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado colombiano.

3.10. Con respecto al argumento expuesto en el fallo cuestionado sobre la enajenación de bienes que se dio a través de apoderado general, refirieron que la autoridad judicial dejó de lado el significado de dichas compraventas en el caso de desplazamiento o exilio forzado. Pues estas se dieron no por la voluntad libre de la demandante sino bajo la presión de contar con los recursos económicos para sobrevivir en un país extranjero a raíz de su circunstancia y ante la imposibilidad material del retorno. En otras palabras, no es admisible la analogía planteada por el *Juzgado 4º* a la luz de la cual como los demandantes enajenaron sus bienes se encontraban en la posibilidad material de acudir a la administración de justicia.

3.11. *Violación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.* Sostienen que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de

Estado la condena en costas no procede de manera automática, sino que debe analizarse el actuar de la parte vencida en el proceso con el fin de determinar si existió mala fe o temeridad por no existir un fundamento legal para ejercer la acción, presentar un recurso o cualquier otra actuación procesal.

3.12. En el caso objeto de estudio, aseguran que existen suficientes fundamentos fácticos y jurídicos para el ejercicio del medio de control de reparación directa. No obstante, el *Juzgado 4º* no realizó ningún tipo de análisis y procedió de manera automática a imponer la condena en costas contra la parte vencida, lo cual constituye un actuar ilegal en perjuicio del derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos como es el caso de *Beatriz* y de su núcleo familiar y además desincentiva el ejercicio de esta acción respecto de las víctimas del conflicto armado colombiano.

3.13. Por todo lo expuesto, solicitaron: (i) se declaré la configuración del defecto fáctico y sustantivo en la sentencia de segunda instancia de fecha 15 de julio de 2022 y, en consecuencia, se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la parte actora. (ii) Revocar la sentencia del *Juzgado 4º* al violar los derechos fundamentales de los demandantes a la reparación integral como víctimas del conflicto armado en Colombia y el amparo constitucional de *Beatriz* al tratarse de una mujer víctima de desplazamiento forzado. (iii) Ordenar a el *Juzgado 4º* que en el término de 48 horas modifique la sentencia, reconociendo el derecho a la reparación y valorando los argumentos de la apelación respecto de los perjuicios no reconocidos en primera instancia.

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Primera instancia- *Juzgado 1º*²².

4.1.1. El 2 de mayo de 2023, el *Juzgado 1º* negó la solicitud de la medida provisional solicitada por la parte actora, declaró improcedente el amparo solicitado en relación con la condena en costas por concepto de agencias en derecho y negó la solicitud de amparo presentada respecto de la declaratoria de caducidad para ejercer el medio de control de reparación directa.

4.1.2. En cuanto a la solicitud de la *medida provisional* solicitada por los demandantes, esta tuvo por objeto que se suspendiera provisionalmente la liquidación y posterior cobro de las agencias en derecho a la que fue condenada para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. A su juicio, estas fueron impuestas de manera automática, desconoció lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA e instrumentalizó sus derechos al debido proceso y a la reparación integral de las víctimas, quienes se ven obligados a pagar una condena al Estado quien fue el que vulneró en su momento sus derechos fundamentales más básicos.

²² Archivo digital, consecutivo 29 (SENTENCIA.pdf NroActua 27.pdf NroActua 27-Sentencia de primera instancia-6), folios 1 al 14.

4.1.3. No obstante, el juez de tutela consideró que, aunque tiene la potestad de decretar medidas provisionales, en este caso no procedería a ello porque precisamente a través de esta acción de amparo analizaría lo atinente a la imposición de las agencias en derecho, por lo cual, decretar la medida provisional invocada carecería de efectos prácticos.

4.1.4. Ahora bien, sobre este punto objeto de reproche, el juez de tutela encontró que no se hallaba acreditado el requisito general de procedencia de relevancia constitucional. Al respecto indicó que atribuirle un defecto sustantivo a la decisión adoptada por el juez de reparación directa en segunda instancia porque impuso una *condena por agencias en derecho* no comporta la vulneración de ningún derecho fundamental. Y más bien se trata de una discusión eminentemente patrimonial y económica. De todos modos, recordó que, si la parte vencida en juicio estaba inconforme con su monto, debió haber objetado la liquidación realizada por el juez de conocimiento, a la luz de lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)²³.

4.1.5. En relación con la *declaratoria de caducidad del medio de control de reparación directa* encontró acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Ahora, con respecto a los requisitos específicos de procedencia, aclaró que no se iba a referir al defecto de violación directa de la Constitución porque los demandantes no expusieron de manera concreta que línea jurisprudencial había dejado de aplicar el *Juzgado 4º* que hubiera tenido incidencia en la decisión finalmente adoptada por esa autoridad judicial.

4.1.6. Con respecto al *defecto fáctico* alegado el juez de tutela no lo encontró configurado, puesto que constató que la decisión adoptada por el *Juzgado 4º* se fundamentó en la apreciación del conjunto de pruebas obrantes en el plenario y en aplicación de las normas y la jurisprudencia que consideró relevantes para resolver el caso, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y del principio constitucional de la autonomía judicial.

4.1.7. En consecuencia, concluyó que la valoración probatoria realizada por el juez de reparación directa en segunda instancia acerca del acaecimiento de la figura de la caducidad de la acción no fue arbitraria ni irracional y, por tanto, no habilita la intervención del juez constitucional en el presente asunto. Al respecto, recordó que a la luz de lo dispuesto en la Sentencia SU-222 de 2016, la intervención del juez de tutela en materia de análisis probatorio es excepcional.

²³ Artículo 366 del CGP: “LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: (...)

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo”.

4.1.8. Cabe anotar que uno de los integrantes del *Juzgado 1º* aclaró parcialmente el voto en la presente acción constitucional, porque a su juicio no debió declararse improcedente el amparo respecto a la condena en costas por ausencia del requisito general de relevancia constitucional oponiendo como razón que se trataba de un asunto meramente patrimonial, porque gran parte de los asuntos que estudiaba la jurisdicción de lo contencioso administrativo tenían esa naturaleza, lo cual no excluye la potencial afectación de derechos fundamentales. Por eso, sostuvo, debió analizarse de fondo este aspecto y negarse el amparo al no estructurarse el defecto sustantivo alegado porque sí se aplicaron debidamente los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP.

4.2. Impugnación²⁴

4.2.1. Los accionantes impugnaron el fallo de tutela de primera instancia argumentando, en primer lugar, que respecto a la consideración del *a-quo* sobre el carácter económico y patrimonial de la acción de tutela para cuestionar la condena en costas a su cargo, no se tomó en consideración las graves violaciones a los derechos humanos que *Beatriz* y su núcleo familiar han sufrido, aspecto material de gran importancia que también debe ser tenido en cuenta para aplicar dicha institución jurídica.

4.2.2. La anterior postura, sostuvieron, resulta revictimizante cuando el propio Estado fue quien provocó la grave vulneración de sus derechos fundamentales y sea él mismo quien los condene patrimonialmente por pretender su derecho a la reparación integral. Aún más, cuando el presente asunto no se resolvió de fondo, sino que se declaró la caducidad de la acción. Por lo tanto, manifestaron que la condena en costas vulnera el principio de igualdad y los derechos de las víctimas establecidos en la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional y estructura el defecto sustantivo alegado.

4.2.3. Así las cosas, expusieron que el *Juzgado 4º* en la sentencia de reparación no sustentó la condena en costas impuesta como lo exige el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

4.2.4. En consecuencia, consideran que el juez de segunda instancia en el proceso de reparación directa no aplicó el principio de interpretación *pro homine* e incurrió en un defecto sustantivo que impactó gravemente los derechos de las víctimas a acceder a la justicia y a obtener una reparación integral.

²⁴Archivo digital, consecutivo 35 (RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_20230601_IMPUGNACI.pdf NroActua 28.pdf NroActua 28-Impugnaci243n-9), folios 1 al 11.

4.2.5. En segundo lugar, acerca del *defecto fáctico* que se estructuró en la sentencia de segunda instancia objeto de reproche, sostuvieron que la Corte Constitucional ha establecido que este se configura en su dimensión positiva cuando la autoridad judicial valora de manera irrazonable o de manera contraria evidente los medios probatorios o supone pruebas²⁵ y que si bien la valoración de este defecto procede de forma excepcional, no es cierto que no pueda analizarse en sede de tutela ni tampoco que las conclusiones probatorias sean discrecionales o se encuentren reservadas a la íntima convicción del juez.

4.2.6. También sostuvo la parte actora que se configuró el defecto de desconocimiento del precedente judicial, el cual se encuentra en íntima relación con el defecto fáctico alegado, puesto que la valoración probatoria debe ser consonante con lo dispuesto en la jurisprudencia sobre el asunto objeto de estudio, esto es, respecto a la aplicación de la caducidad de la acción en eventos de desplazamiento forzado o exilio.

4.2.7. Sobre la configuración del defecto fáctico y de desconocimiento del precedente alegado, sostuvieron que tanto el juez de reparación directa como el juez de tutela consideraron que en este caso estaba acreditada la estabilización socioeconómica a partir del momento en el que los demandantes obtuvieron el estatus jurídico de asilados. No obstante, insistieron que el material probatorio demuestra todo lo contrario y que dicho reconocimiento no implicó automáticamente el reasentamiento o estabilidad socioeconómica de los demandantes. Incluso, afirmaron que la Comisión Interamericana ha descrito la grave situación que viven las personas refugiadas en la región y a nivel mundial, asegurando que las personas en movilidad humana ven disminuido el goce de sus derechos al estar fuera de su país de origen, en una cultura diferente, víctimas de discriminación y xenofobia y enfrentando barreras de acceso a los servicios más básicos.

4.2.8. Para los demandantes es inconcebible que bajo las reglas de la sana crítica y la experiencia pueda concluirse que en su calidad de víctimas lograron el reasentamiento y estabilización socioeconómica a tan solo dos años de haberse producido el desplazamiento forzado. Aunque existen pruebas que acreditan que ellos trabajaban y sus hijos estudiaban, no existe ninguna prueba que dé cuenta de su estabilización socioeconómica al punto que la familia decidió regresar al país a pesar de los riesgos y la situación de seguridad para recomponer sus condiciones de vida, familiares, sociales, culturales y económicas que tenían antes de su exilio y que nunca fueron restablecidas en el exterior.

4.2.9. Insistieron en que en este caso no puede equipararse el acceso a la administración de justicia con el término de caducidad de la acción, porque este último solo puede contarse desde la materialización del daño y que, en el evento del desplazamiento forzado o exilio, es un daño continuado. Por tanto,

²⁵ Sentencia SU-222 de 2016

el conteo del término de caducidad debe realizarse a partir del momento en el que los actores retornaron a Colombia.

4.2.10. En consecuencia, solicitaron la revocatoria del fallo de tutela de primera instancia y conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso y a la reparación integral de los accionantes.

4.3. Segunda instancia- Juzgado 2^o²⁶

4.3.1. El 21 de septiembre de 2023, el *Juzgado 2^o* confirmó la decisión del *a-quo*. En particular, reiteró que no se configuraron los defectos alegados por la parte actora porque los demandantes no lograron acreditar que se encontraban en imposibilidad de acceder materialmente a la administración de justicia a partir del momento en el que les fue reconocido su estatus de asilados.

4.3.2. Esta hipótesis, sostuvo el *ad-quem*, encuadra dentro de las enunciadas por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación expedida el 29 de enero de 2020, esto es, no se observó una situación que hubiese impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción.

4.3.3. Por ello, a su juicio, el caso objeto de estudio fue resuelto de conformidad con el precedente judicial vigente del Consejo de Estado en materia de caducidad, el cual es de obligatorio cumplimiento para todos los jueces que integran la jurisdicción contenciosa administrativa.

Salvamentos de voto

4.3.4. *Una de las integrantes de la Sala del Juzgado 2^o*²⁷, salvó el voto en el presente asunto, porque considera que sí se configuró el defecto fáctico alegado por los demandantes. A su juicio, realizar el conteo del término de caducidad a partir del momento en el que les concedieron el estatus de asilados desconoce, por una parte, que dicho reconocimiento supone la regularización o legalización de su estado migratorio, pero de ningún modo puede entenderse como la cesación del desplazamiento ni del exilio forzado, como conducta continuada del que fueron víctimas la fiscal y su grupo familiar por la dirección de la investigación adelantada por la masacre de *Nariño*.

4.3.5. De otro lado, manifestó que la situación de exilio a la que se vio expuesta la demandante y su familia debió ser valorada con especial sensibilidad constitucional al momento de hacer el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa, con el fin de garantizar una decisión de fondo en la presente controversia.

²⁶ Archivo digital, consecutivo 49 (SENTENCIA.pdf NroActua 13.pdf NroActua 19-Sentencia de segunda instancia-10), folios 1 al 13.

²⁷ Archivo digital, consecutivo 51 (SALVAMENTODEVOTO.pdf NroActua 14.pdf NroActua 14-nbsp), folios 1 al 2.

4.3.6. Finalmente, con respecto a la condena en costas, desde su punto de vista si se configuró el defecto sustantivo alegado por la aplicación restrictiva del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, lo que, en un contexto de graves violaciones de derechos humanos, como lo expone la parte actora, desincentiva e impone una carga desproporcionada para que las víctimas del desplazamiento forzado ejerzan las acciones legales y constitucionales que tienen a su disposición.

4.3.7. Por último, indicó que, aunque es cierto que la Ley 1437 de 2011 incorporó un criterio objetivo para la imposición de las agencias en derecho, también lo es que el numeral 8° del artículo 365 del CGP, al que remite la normativa especial, establece un criterio valorativo respecto a la verificación de la causación de las costas, lo que no se realizó en la sentencia objeto de reproche.

4.3.8. Por su parte, *otra de las integrantes de la Sala del Juzgado 2^o*²⁸, salvó el voto en el presente asunto porque considera que en el presente caso debió revocarse la providencia impugnada y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por la parte actora.

4.3.9. Expuso que en el caso objeto de análisis, cuando la parte actora interpuso el recurso de apelación, tenía una expectativa legítima de que en virtud del daño antijurídico y conforme a los argumentos y pruebas del proceso respecto a su situación de desplazamiento y exilio forzado, se inaplicaría la figura de la caducidad. Y que la expedición de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 afectó el marco jurídico en que se fundamentó el cómputo de caducidad, puesto que definió el alcance del artículo 164 del CPACA en un sentido contrario a la tesis defendida por los demandantes.

4.3.10. Por lo anterior, a su juicio, le correspondía a la Sala en sede de tutela determinar si había lugar a aplicar la nueva tesis jurisprudencial de manera general e inmediata o si, a la luz de lo establecido en la Sentencia SU-406 de 2016, debían verificarse las circunstancias del caso para dar un tratamiento diferenciado a la regla de la caducidad y proteger el debido proceso.

4.3.11. Agregó que recientemente la Corte Constitucional en pronunciamientos como las sentencias T-044 de 2022 y SU-167 de 2023, en casos de graves violaciones a los derechos humanos debe analizarse de manera flexible el término de caducidad y ponderar si la aplicación del precedente de unificación podría poner en riesgo garantías superiores de las

²⁸Archivo digital, consecutivo 55 (SALVAMENTODEVOTO_SALVAVOTO.pdf NroActua 21.pdf NroActua 21-nbsp), folios 1 al 10.

partes, aún más cuando no habían tenido la oportunidad de readecuar su argumentación frente a la nueva tesis jurisprudencial.

4.3.12. En lo concerniente a la condena en costas, manifestó que al interior de la Corporación existen varias interpretaciones, entre ellas que la condena en costas se rige por un criterio objetivo; y otra que defiende que su imposición debe estar orientada por un criterio objetivo- valorativo.

4.3.13. En el caso concreto, expuso que como la parte actora invocó la calidad de víctima de crímenes de lesa humanidad o graves violaciones de derechos humanos para la imposición de la condena en costas, el *Juzgado 4º* debió verificar aspectos como la calidad y conducta de las partes, la naturaleza del litigio, además de la real causación y comprobación de las costas en el expediente.

4.3.14. Para finalizar, expuso que imponer una condena en costas a una posible víctima, ante las circunstancias que rodean este tipo de casos y ante las dificultades probatorias que enfrentan quienes pretenden atribuir su responsabilidad al Estado por acción u omisión, sacrifica de manera grave los derechos de acceso a la administración de justicia y a la reparación integral. Además, puede generar temor a que las víctimas reclamen la reparación de perjuicios ante una eventual sentencia que deniegue sus pretensiones e imponga una condena en costas.

4.4. Actuaciones en sede de revisión

4.4.1. Mediante auto del 9 de abril de 2024²⁹, la magistrada sustanciadora del proceso de la referencia le solicitó al *Juzgado 4º* y al *Juzgado 3º*: (i) copia completa del expediente digital e (ii) información sobre si el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia fue interpuesto únicamente por la parte actora o también por la parte demandada.

4.4.2. El 16 de mayo de 2024, la Secretaría General de esta Corporación informó que el auto del 9 de abril de este año fue comunicado mediante el oficio OPTC-179/24 del 11 de abril de los corrientes y durante el término allí indicado las dos autoridades judiciales antes mencionadas allegaron a esta Corporación y con destino a este expediente la información solicitada. De igual manera, la Secretaría General de la Corte informó que durante el término concedido para poner a disposición de las partes y terceros con interés las pruebas recibidas en sede de revisión; tanto la parte actora como la entidad accionada se pronunciaron sobre las mismas. En particular, manifestaron lo siguiente:

4.4.2.1. *La parte demandante mediante apoderado judicial* reiteró la necesidad de dejar sin efectos la sentencia expedida el 15 de julio de 2022 por el *Juzgado 4º* por incurrir en los defectos de desconocimiento del precedente

²⁹ Archivo digital, consecutivo 10 (05Auto_del_9_de_abril_de_2024_T-9.792.873.pdf)

judicial, fáctico y sustantivo. Además, manifestó que es urgente que se fijen reglas jurisprudenciales sobre los casos en los que los actores son personas que regresan al país luego de sufrir el exilio y la manera en la que debe tomarse en consideración la herida psicológica, económica y familiar que esa circunstancia genera³⁰.

4.4.2.2. Enfatizó que, contrario a lo expuesto en la sentencia de segunda instancia en sede de reparación directa, no puede concluirse o equipararse el otorgamiento de un poder general para celebrar un negocio jurídico sobre un bien inmueble que otorgar un poder especial para demandar a una entidad del Estado como la Fiscalía General de la Nación. Explicaron que para la accionante acudir a los jueces administrativos implicaba aumentar su inseguridad incluso encontrándose en *Canadá*, ya que las estructuras paramilitares que estaban involucradas en el caso que investigaba persistían y habían demostrado que incluso podían agredir a personas que se encontraban en el extranjero. Sumado a que el *juez* no tuvo en cuenta las barreras de acceso a la justicia que podía enfrentar la actora y el riesgo al que podría verse expuesta ella y su grupo familiar asilado, su representante judicial y sus familiares residentes en Colombia pues, la acción de reparación directa exige señalar responsables y brindar otro tipo de detalles. De igual manera, es razonable que la fiscal *Beatriz* considerara que al encontrarse fuera del país no podría atender diligentemente el proceso.

4.4.2.3. Sumado a lo anterior, el *Juzgado 4º* le reprochó a la parte actora que no hubiera justificado la razón por la cual no había acudido a la administración de justicia dentro de los dos años siguientes al año 2003, sin tomar en consideración que cuando fue formulada la demanda en el año 2013, no era exigible dicho requisito y, en esa medida, no se le dio la oportunidad de brindar las explicaciones del caso, a la luz de las nuevas reglas jurisprudenciales aplicables en el año 2022, lo cual resulta injusto y desproporcionado. En ese sentido, destacó que existen pronunciamientos de la Corte Constitucional como la Sentencia SU-167 de 2023 y que es aplicable a este caso acerca de la posibilidad de flexibilizar el conteo del término de caducidad.

4.4.2.4. El fallo judicial tampoco tuvo en cuenta las consecuencias psicológicas negativas que sufrió ella y su grupo familiar como los síntomas del duelo, la aversión y el rechazo al país, así como la necesidad de alejarse del contexto nacional para sanar las heridas que dejaron la persecución, las amenazas y la inseguridad.

4.4.2.5. Asimismo, volvió sobre el argumento expuesto por el *Juzgado 4º* al reprocharle a la actora que no hubiese otorgado un poder especial para adelantar las diligencias judiciales en Colombia cuando sí gestionó un poder general para vender un inmueble, fundamento que catalogó como simplista y que desconoce la realidad humanitaria del exilio de millones de colombianos,

³⁰ Archivo digital, consecutivo 17 (5.4apoderadojudicial.zip), folios 1 al 12

al paso que reproduce el imaginario que fue abordado en el informe de la Comisión de la Verdad: “La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio” en el sentido de que las personas que salen del país lo hacen para tener unas mejores condiciones laborales y de vida.

4.4.2.6. También hizo alusión a que el exilio requiere la aplicación de un enfoque diferenciado entre hombres y mujeres, pues ellas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a agresores externos, tienen menos credibilidad, razón por la cual, sus historias sobre el exilio son menos escuchadas y comprendidas, también enfrentan prejuicios en el extranjero relacionados con que tienen relación con el comercio sexual o en el caso de los hombres, con el narcotráfico. Esas formas de xenofobia las enfrentan principalmente las mujeres sobre quienes recae la responsabilidad de la reconstrucción familiar y muchas veces son el soporte de la familia en el exilio.

4.4.2.7. La Fiscalía General de la Nación³¹ hizo un amplio recuento sobre lo expuesto en la sentencia de segunda instancia expedida por el *Juzgado 4º*, en particular, respecto al análisis realizado sobre la figura de la caducidad de la acción y su aplicación en el caso concreto.

4.4.2.8. En ese sentido concluyó que “la prueba que se allega al proceso es clara en demostrar que los fallos de tutela son consecuentes con la línea jurisprudencial sentada por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional en relación con el momento desde el cual debe iniciar el conteo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en el que se analiza el daño continuado con ocasión del desplazamiento forzado y el exilio obligatorio del núcleo familiar de los demandantes”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3º y 241 numeral 9º, de la Constitución Política en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61, inciso primero, del Reglamento Interno de esta Corporación³².

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

³¹ Archivo digital, consecutivo 18 (5.5FGN.zip), folios 1 al 5

³² Acuerdo 02 de 2015 (Julio 22) “Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena”.

2.1. De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes del proceso de la referencia, los accionantes alegan la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia y a la reparación integral. Esto, en virtud del fallo que profirió el *Juzgado 4º* que revocó el fallo proferido en primera instancia el *Juzgado 3º* que accedió parcialmente a las pretensiones formuladas mediante el ejercicio de la acción de reparación directa.

2.2. En consecuencia, solicitan que los jueces de tutela accedan a la protección de los derechos fundamentales invocados y que se le ordene al *Juzgado 4º*, en segunda instancia, expedir un nuevo pronunciamiento en el que como juez de segunda instancia en el proceso de reparación directa flexibilice la aplicación del término de caducidad en este caso, donde la actora y su grupo familiar fueron sometidos al desplazamiento y exilio forzoso.

2.3. Es importante anotar que la parte actora alegó que el *Juzgado 4º* al expedir la sentencia del 15 de julio de 2022 incurrió, de un lado, en un defecto fáctico al otorgarle un alcance irrazonable a las pruebas obrantes en el expediente, con base en las cuales consideró que el tiempo establecido en la ley -dos años-, para ejercer el medio de control de reparación directa había caducado. Ello bajo el argumento de que la fiscal *Beatriz* junto a su familia lograron la estabilidad socioeconómica una vez obtuvieron el estatus migratorio de asilados, aspecto que resaltaron es fundamental para su conteo, sobre todo, en los casos como el desplazamiento forzado o el exilio, donde la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha señalado que se configura un daño continuado.

2.4. Por otro lado, alegaron el desconocimiento del precedente judicial vigente para el momento en que la parte demandante ejerció el medio de control, el 4 de julio de 2013, puesto que el *Juzgado 4º* era flexible al analizar la institución de la caducidad, e incluso existía una postura a la luz de la cual, tratándose de delitos de lesa humanidad, esta era inaplicable. Con respecto al precedente judicial alegado, advierte la Sala plena que la parte actora no desarrolló de manera suficiente la estructuración de este defecto pues aunque enuncia el desconocimiento del precedente judicial acerca de la manera en que debía contarse el término de caducidad respecto a los delitos de lesa humanidad, no circunscribió las providencias que, específicamente, fueron inobservadas para la resolución del presente caso, aún más, cuando a la fecha existe un pronunciamiento de unificación por parte del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo sobre la materia.

2.5. No obstante, agregaron en sede de revisión que el *Juzgado 4º* los sorprendió en el trámite del proceso en segunda instancia al exigirles justificar la razón por la cual habían estado en imposibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de esa fecha, requisito que resaltaron no era exigible para la época en que acudieron a la administración de justicia, pero sí bajo los nuevos lineamientos del Consejo de Estado

establecidos en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Por ello, no pudieron explicar las razones que echaba de menos la autoridad judicial al analizar la figura de la caducidad de la acción e hicieron alusión a algunos pronunciamientos de esta Corporación en los que establece la importancia de que la parte actora tenga la oportunidad procesal de readecuar sus alegatos de conclusión o defensa, de acuerdo a los nuevos requerimientos exigidos por la Sala plena del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese orden de ideas, puede inferirse que alegan la irregularidad del desconocimiento del precedente constitucional y del defecto procedimental absoluto³³.

2.6. Adicionalmente, los accionantes consideran que la imposición de la condena en costas en segunda instancia estructura un defecto sustantivo. Esto porque la autoridad judicial no hizo ningún análisis material de su procedencia en este asunto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 365 del CGP, norma especial a la que remite el propio CPACA, para su reconocimiento. Y lo más grave, con el impacto negativo que tiene dicha condena frente a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos como en su caso, quienes no obtuvieron la reparación integral solicitada, pero fueron condenados a pagar unas sumas de dinero por concepto de costas procesales. Explicaron que lo anterior puede desestimular el ejercicio del medio de control de reparación directa por las víctimas ante el temor de ser condenadas en costas y agencias en derecho.

2.7. Los jueces de tutela, por su parte, consideraron que el presente asunto no tiene relevancia constitucional por tratarse de un asunto meramente económico, sumado a que no evidenciaron la estructuración de ninguno de los defectos específicos alegados. En particular, resaltaron que en materia de valoración probatoria la intervención del juez constitucional es excepcional.

2.8. Con base en lo anterior, le corresponde a la Sala plena examinar si el *Juzgado 4º* vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral, en particular, si con la sentencia objeto de reproche incurrió en un (i) defecto fáctico por indebida valoración probatoria, a partir de la cual declaró la caducidad de la acción de reparación directa por evidenciar que tanto la demandante como su esposo e hijos lograron el reasentamiento y estabilidad socioeconómica desde el momento en el que fueron reconocidos como asilados, esto es el 4 de agosto de 2003, y por no aplicar una perspectiva diferencial de género en dicha valoración probatoria; (ii) defecto por desconocimiento del precedente constitucional y procedimental absoluto al no permitirle a la parte actora justificar las razones por las cuales no había ejercido la acción de reparación directa con anterioridad a la fecha que estableció el Consejo de Estado como oportuna para acudir a la administración de justicia desde el exilio y, de este

³³ En la Sentencia SU-461 de 2021, reiterada en la Sentencia SU-167 de 2023, se expuso que también es posible identificar los defectos alegados del relato de los hechos, en ejercicio razonable de la ponderación “entre la exigencia de las mencionadas causales y la eficacia del derecho de acceso a la justicia”.

modo, analizar si se encontraba en imposibilidad material o no de acudir ante los estrados judiciales antes de 2005 y; (iv) defecto sustantivo al imponer la condena en costas a la parte actora en segunda instancia, sin valorar su procedencia a la luz de lo dispuesto en el artículo 365 del CGP y sin tomar en consideración la calidad de la actora y de su grupo familiar como víctimas de desplazamiento y exilio forzado al que fueron sometidos, quienes gozan de especial protección constitucional a nivel interno e internacional.

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

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

3.1. Requisitos generales

3.1.1. La jurisprudencia estableció las causales genéricas y especiales de procedibilidad, que fueron desarrolladas en Sentencia C-590 de 2005³⁴. En cuanto a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, se encuentran los siguientes:

(...) a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones³⁵. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio *iusfundamental* irremediable³⁶. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la Jurisdicción Constitucional todas las decisiones

³⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁵ Sentencia 173/93”

³⁶ Sentencia T-504/00”

inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración³⁷. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora³⁸. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591/05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible³⁹. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela⁴⁰. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

3.1.2. Asimismo, algunas sentencias de esta Corporación que abordan el análisis de acciones de tutela contra providencias judiciales incorporan el

³⁷ Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05”

³⁸ Sentencias T-008/98 y SU-159/2000”

³⁹ Sentencia T-658-98”

⁴⁰ Sentencias T-088-99 y SU-1219-01”

presupuesto de la legitimación en la causa, tanto por activa⁴¹ y pasiva⁴², a los requisitos de procedencia anteriormente mencionados⁴³, con base en lo dispuesto en la Sentencia C-590 de 2005.

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

3.2.1. Para iniciar, **el presente asunto es de evidente relevancia constitucional**, pues se circunscribe a estudiar la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral, que se habría materializado con la expedición de la providencia que revocó la decisión del juez de primera instancia en sede de reparación directa, que accedió parcialmente a las pretensiones solicitadas por la parte actora y, en su lugar, declaró la caducidad de la acción ejercida y la condenó a los accionantes al pago de la condena en costas.

3.2.2. El *Juzgado 4º* concluyó que a partir del momento en el cual el país extranjero les reconoció el estatus migratorio de asilados, fueron superadas por la demandante y su grupo familiar todas las barreras legales, económicas, sociales y culturales que les impedían acceder de manera pronta y oportuna a la administración de justicia en Colombia; y no luego de 10 años cuando regresaron al país. En concreto, dio por probado el reasentamiento y estabilización socioeconómica de los demandantes, desde el 4 de agosto de 2003.

3.2.3. Los jueces de tutela no accedieron al amparo invocado porque consideraron que no se evidenció la vulneración del debido proceso en la sentencia atacada; específicamente, adujeron que la valoración probatoria no había sido arbitraria ni irrazonable y se encontraba amparada por el principio de la autonomía judicial. No obstante, *las integrantes de la Sala del Juzgado 4º* que salvaron el voto a la sentencia de segunda instancia manifestaron la ausencia de valoración de algunos elementos probatorios para abordar el análisis del caso concreto, puesto que la mayoría de la *Sala* había equiparado la regularización del estatus migratorio con la cesación del daño material sufrido por los demandantes desde que se les otorgó el asilo a causa de la investigación adelantada por la fiscal respecto a la masacre de *Nariño*; aplicaron de manera restrictiva el artículo 188 del CPACA para imponer

⁴¹ “En lo pertinente, el artículo 86 de la Constitución Política, establece que: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

⁴² Al respecto, el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, consagra lo siguiente: “(...) Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso esta sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

⁴³ Sentencias T-296 de 2018, T-375 de 2019, T-214 de 2020, T-044 de 2022, entre otras.

costas sin tener en cuenta la calidad de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos que ostentaban los accionantes y no analizaron de manera flexible la figura de la caducidad teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto ni los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

3.2.4. La parte actora insistió en sede de revisión en que, aunque la intervención del juez de tutela en materia probatoria solo procedía de manera excepcional, lo cierto es que esto no connota que la misma se realice de manera contraevidente o irrazonable, pues el juez debe dar cuenta de la fundamentación para adoptar una decisión. Cuestionaron de manera enfática el momento a partir del cual se tuvo por probado que la familia había logrado la estabilización socioeconómica en el exterior, sin tomar en consideración los efectos psicológicos negativos del exilio, la renuncia obligada a los proyectos de vida a nivel personal, familiar y profesional, ni tampoco un enfoque de género para decidir el asunto o su calidad de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos para ser condenados al pago en costas, pues reiteraron, no fue objeto de consideración alguna por parte de la autoridad judicial para su imposición.

3.2.5. En este contexto, la Sala plena considera, contrario a lo señalado por los jueces de tutela de instancia, que el presente asunto trasciende el plano meramente económico y, por el contrario, plantea cuestiones trascendentales relacionadas con la aplicación del término procesal de la caducidad de personas que fueron sometidas al exilio forzoso y que involucraba a una fiscal que tenía a su cargo la investigación de una masacre que fue declarada con posterioridad delito de lesa humanidad, quienes además fueron condenados al pago de costas procesales sin tomar en consideración su circunstancia de especial protección constitucional ni de vulnerabilidad. Lo cual impidió que el juez entrara a analizar el fondo del asunto, acerca de algunos aspectos puntuales (solicitados únicamente por la parte actora) respecto de la sentencia de primera instancia que había concedido parcialmente sus pretensiones.

3.2.6. En virtud de lo expuesto, la Corte observa que el presente caso compromete derechos de gran trascendencia constitucional respecto de una población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, como el debido proceso, el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral. Ello, teniendo en cuenta que el *Juzgado 4º* optó por aplicar disposiciones legales y reglas jurisprudenciales que conllevaron la imposibilidad del ejercicio de acción, sumado a que no integró a su análisis la calidad de víctimas del desplazamiento y exilio forzado de los accionantes ni aplicó la perspectiva de género en su decisión; lo cual podría estructurar los defectos específicos fáctico, procedimental absoluto y sustantivo.

3.2.7. Ahora bien, es importante destacar que la acción de tutela contra sentencias expedidas por las altas cortes exige estándares de valoración más estrictos, sobre todo cuando se cuestiona la argumentación normativa y el análisis probatorio. No obstante, en el presente asunto se observa que el

objeto de la acción de tutela guarda relación con el análisis de la figura procesal de la caducidad de la acción de reparación directa en un proceso en el que se ventila un asunto de graves violaciones a los derechos humanos. Lo anterior conlleva que la acción de tutela recaiga directamente sobre el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia en un caso de especial relevancia constitucional, lo que deriva en que la intervención del juez constitucional se encuentre justificada.

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

3.2.9. En relación con la exigencia de **agotar todos los medios de defensa judiciales** que la parte accionante tuvo a su alcance, se evidencia que esta agotó el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad. Y, tal como lo expuso la parte actora y los jueces de tutela, el presente asunto no se enmarca dentro de ninguna de las causales para ejercer el recurso extraordinario de revisión⁴⁴. Sumado a que no se evidencia la existencia de otro mecanismo jurídico idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales invocados a través de este mecanismo constitucional.

3.2.10. De igual forma, como los demandantes cuestionan la imposición de la condena en costas en sede de segunda instancia, es importante advertir que a la luz de lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en torno a la procedencia del recurso de apelación respecto del auto que aprueba la liquidación de las costas procesales, así:

“En vigencia de la Ley 1437 de 2011 el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales en la jurisdicción contencioso administrativa es apelable al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, disposición a la que remite el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Dicha apelación es procedente a partir del 1 de enero de 2014, fecha en la que entraron a regir las normas del Código General del Proceso para la jurisdicción contencioso administrativa.

85. Con la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso sigue siendo apelable”⁴⁵.

3.2.11. Aún así, la Sala considera que si bien contra el auto que aprueba la liquidación de costas procede el recurso de apelación en un trámite posterior, a la luz de lo establecido en el artículo 366 del CGP, también lo es que esta instancia no constituye un escenario para cuestionar la imposición de la

⁴⁴ Artículo 250 de la Ley 1437 de 2011

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado N° 11001-03-15-000-2021-11312-00 (IJ) del 31 de mayo de 2022. CP. Rocío Araújo Oñate.

condena en costas, pues esa decisión no se puede modificar, sino que es una oportunidad procesal otorgada a la parte condenada en costas para que cuestione la cantidad tasada por el juez por este concepto.

3.2.12. Al respecto, la Corte observa que la acción constitucional ejercida por la demandante y su núcleo familiar está encaminada fundamentalmente a cuestionar el hecho de que hubiesen sido condenados en costas sin tomar en consideración su circunstancia de vulnerabilidad como víctimas del conflicto armado. Así las cosas, la Corte considera que con independencia de que los demandantes hubiesen tenido a su disposición el recurso de apelación para alegar una tasación menor o incluso en cero de la condena en costas, exigirles el agotamiento del recurso de apelación antes anotado constituye una carga desproporcionada en su caso atendiendo la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan. Sumado a que, en dicho escenario, no se analizaría si es proporcional o no la imposición de dicha condena a víctimas del conflicto armado o de graves violaciones a los derechos humanos cuando ejercen el medio de control de reparación directa para solicitar la protección de sus garantías superiores.

3.2.13. En relación con el requisito general de **inmediatez**, la Sala observa que la sentencia que revocó el fallo de primera instancia, en relación con declarar probada la excepción de caducidad e imponer la condena en costas a cargo de los demandantes, se expidió el 15 de julio de 2022 y que la acción de tutela se presentó el 6 de diciembre de 2022⁴⁶. Es decir, que el ejercicio de la presente acción constitucional se realizó en un tiempo oportuno y razonable. Por tanto, se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

3.2.14. Acerca del requisito sobre la estructuración de una irregularidad procesal, es importante anotar que el defecto procedimental alegado pudo tener una incidencia directa en la decisión que se impugna porque la parte actora no contó con la oportunidad de fundamentar ante el juez de segunda instancia la imposibilidad material en la que se encontraba para ejercer la acción de reparación directa dentro del término establecido en la ley. Esto, porque el juez no reabrió la etapa de alegatos para que los demandantes readecuaran su argumentación frente a las nuevas exigencias establecidas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, del Consejo de Estado. Este defecto se habría configurado al momento de expedirse la sentencia y por esta razón no pudo ser alegado con anterioridad.

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

3.2.16. Legitimación en la causa por pasiva. Este requisito también se cumple en el caso bajo análisis, dado que la autoridad judicial accionada, *Juzgado 4º*,

⁴⁶ Archivo digital, consecutivo 5º (ED_AT20220650900P.pdf NroActua 3.pdf NroActua 3-nbsp)

es una autoridad que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en ejercicio de sus funciones, como juez de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa, expidió el fallo que se cuestiona a través de esta acción de tutela.

3.2.17. La parte accionante **identificó de manera razonable los hechos que considera violatorios de sus derechos fundamentales, en particular, del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y a la reparación integral.**

3.2.18. La señora *Beatriz* y su núcleo familiar consideran que la sentencia objeto de reproche incurrió en un defecto fáctico por valorar de manera contraevidente el material probatorio obrante en el proceso de reparación directa al dar por probado que ella junto a su esposo y sus hijos lograron la estabilidad socioeconómica y el reasentamiento en *Canadá* desde el momento en el que les concedieron el asilo, el 4 de agosto de 2003 y, con base en ello, declarar probada la excepción de la caducidad de la acción, sin tomar en consideración las particularidades del caso ni una perspectiva de género para su resolución.

3.2.19. Asimismo, la parte demandante manifestó que el *Juzgado 4º* le exigió una carga argumentativa inexistente al momento de la presentación de la demanda, esto es, el 4 de julio de 2013, puesto que el deber de sustentar las razones por las cuales en su calidad de víctimas no habían podido acudir materialmente a la administración de justicia, se dio a partir de la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020.

3.2.20. De igual manera, consideran que la imposición de la condena en costas a su cargo, constituye un defecto sustantivo porque la autoridad judicial no realizó ningún tipo de valoración acerca de la necesidad de imponer las mismas o si su causación se encontraba acreditada. Pues tan solo se limitó a reconocerlas sin tener en cuenta que a la luz de lo dispuesto en el artículo 365, numeral 8º, del Código General del Proceso se establece un criterio de valoración para su procedencia. Más aún, cuando en este caso tienen la calidad de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y no se realizó ninguna valoración en particular que acreditara que las mismas debían imponerse ante alguna actuación irregular de su parte, lo cual, además, puede desestimular el ejercicio de este medio de control por parte de las víctimas ante el temor de que puedan resultar condenadas en costas procesales.

3.2.21. Por último, la protección que solicita **no se dirige contra una sentencia de tutela**, sino contra la providencia expedida por el *Juzgado 4º* el 15 de julio de 2022, que decidió revocar la sentencia del *Juzgado 3º* del 19 de noviembre de 2015, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y, en su lugar, declaró probada la excepción de caducidad en el medio de control de reparación directa y condenó en costas a la parte demandante.

Teniendo en cuenta que se encuentran acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala plena de la Corte Constitucional resolverá los problemas jurídicos planteados. Para ello, examinará (i) las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en particular, los defectos fácticos, procedimental absoluto y sustantivo y (ii) a la luz de las anteriores consideraciones resolverá el caso concreto.

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

4.1. Además de acreditar los presupuestos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial, la prosperidad de la acción de tutela contra providencias judiciales también se requiere que se consolide por lo menos uno de los defectos específicos desarrollados por esta Corporación en su jurisprudencia⁴⁷. Estos son:

“(…) 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 inconstitucionales⁴⁸ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

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

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

⁴⁸ Sentencia T-522/01”

sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado⁴⁹.

i. Violación directa de la Constitución.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales⁵⁰.

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

A continuación, se hará referencia de manera específica a los defectos fáctico, desconocimiento del precedente constitucional, procedimental absoluto y sustantivo.

4.2. Defecto fáctico. Reiteración de jurisprudencia

4.2.1. El defecto fáctico “surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”⁵¹. Tal como lo ha señalado esta Corporación se trata de uno de los defectos específicos más difíciles de comprobar en razón a la amplia libertad de la que gozan los jueces en materia probatoria, de acuerdo con los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial⁵².

4.2.2. No obstante, los principios de autonomía e independencia judicial no excluyen el deber constitucional confiado a los jueces de evaluar de manera razonada y sustentada el material probatorio obrante en el plenario para resolver los asuntos puestos a su consideración. En general, la Corte Constitucional ha identificado las siguientes hipótesis en las que puede estructurarse este defecto, así: “cuando el juez toma una decisión, sin que se halle plenamente comprobado el supuesto de hecho que legalmente la determina, como consecuencia de una omisión en el decreto o valoración de las pruebas; de una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de

⁴⁹ Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01”

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

⁵¹ Sentencia T-310 de 2009

⁵² *Ibidem*. Al respecto, también pueden verse las Sentencias T-055 de 1997, T-008 de 1998, SU-222 de 2016

una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios”⁵³.

4.2.3. De lo anterior puede extraerse la dimensión positiva y negativa del defecto fáctico. Esto es, en su dimensión positiva, cuando la autoridad judicial realiza una valoración probatoria equivocada, irrazonable o contraevidente o le otorga a la prueba un alcance que esta no tiene. En un sentido negativo, omite la valoración de una prueba determinante o el decreto de una prueba esencial para resolver el caso.

4.2.4. Tomando en consideración que la parte actora alega que en este caso se estructuró un defecto fáctico porque la autoridad judicial realizó una valoración contraevidente e irrazonable del material probatorio con base en el cual decidió declarar la caducidad de la acción de reparación directa, la Sala plena se referirá específicamente a ese escenario.

4.2.5. La Sentencia T-442 de 1994, expuso acerca del defecto fáctico en la dimensión antes anotada lo siguiente:

“(…) si bien el juzgador goza de un gran poder discrecional para valorar el material probatorio en el cual debe fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (...), dicho poder jamás puede ser arbitrario; su actividad evaluativa probatoria supone necesariamente la adopción de criterios objetivos, racionales, serios y responsables. No se adecua a este desideratum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración o sin razón valedera alguna no da por probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.

Se aprecia más la arbitrariedad judicial en el juicio de evaluación de la prueba, cuando precisamente **ignora la presencia de una situación de hecho que permite la actuación y la efectividad de los preceptos constitucionales consagratorios de derechos fundamentales**, porque de esta manera se atenta contra la justicia que materialmente debe realizar y efectivizar la sentencia, mediante la aplicación de los principios, derechos y valores constitucionales” (Negrilla fuera de texto).

4.2.6. En ese mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “la estructuración del defecto fáctico derivada de la valoración defectuosa del material probatorio se da frente al escenario específico en que dicho juicio aparezca absolutamente caprichoso. La intervención del juez de tutela solo es factible cuando el error denunciado es ostensible, flagrante, manifiesto e incide definitivamente sobre la decisión del juez, pues es este el único evento

⁵³ Sentencia T-310 de 2009

que desborda el marco de autonomía de los jueces para formarse libremente su convencimiento”⁵⁴.

4.2.7. En otras palabras, son dos las condiciones que deben observarse para analizar la configuración del defecto fáctico por valoración defectuosa de las pruebas: (i) el error alegado debe ser manifiesto y denotar arbitrariedad y (ii) ese yerro debe tener una incidencia sustancial en la resolución del asunto puesto a consideración de la autoridad judicial.

4.3. Desconocimiento del precedente constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

4.3.1. La Corte Constitucional ha señalado que, en virtud del carácter unificador del precedente, este debe ser observado por los jueces (singulares y colegiados), sin que ello signifique que en virtud del principio de autonomía judicial no puedan apartarse del mismo, a condición de que cumplan con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia⁵⁵. Al respecto, la Sentencia C-621 de 2015, que citó la Sentencia C-634 de 2011, enfatizó que las razones para apartarse del precedente deben ser explícitas y razonadas, así:

(...) resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, **posturas que nieguen la fuerza vinculante *prima facie* del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer**, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso (...) (Negrilla fuera de texto).

4.3.2. Ese mismo fallo también enfatizó sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional y recordó que la misma tiene un peso preponderante respecto a la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, en los siguientes términos:

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

⁵⁴ Sentencia T-261 de 2013 que citó la Sentencia T-902 de 2005

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-621 de 2015

Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia (...)

En la Sentencia C-539 de 2011, la Corte decidió declarar exequible la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*” contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado -y el Consejo Superior de la Judicatura, sala disciplinaria- a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional, la cual es prevalente en materia de interpretación de los derechos fundamentales y de la Constitución en general (...)⁵⁶.

4.3.3. Este criterio de prevalencia del precedente constitucional se adscribe no solo a las sentencias que expide esta Corporación en sede de control abstracto sino también en sede de tutela. Es decir, que ambas tienen una proyección vinculante⁵⁷. Esto, por cuanto la *ratio decidendi* (i) fundamenta de manera directa la decisión adoptada y; (ii) adquiere el carácter de norma general. Por lo anterior (iii) debe aplicarse de manera obligatoria en todos los casos que encuadren en la regla sentada por el órgano judicial para garantizar la igualdad de trato y el debido proceso.⁵⁸

4.3.4. La Sentencia T-292 de 2006, sostuvo que la *ratio decidendi* de las sentencias expedidas por la Corte Constitucional -en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto- “...tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional”. Y, señaló los siguientes supuestos que pueden guiar el análisis acerca de si un precedente es vinculante o no en un caso concreto:

- “i. En la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente⁵⁹.
- ii. La *ratio* debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.
- iii. Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente”.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011

⁵⁸ Al respecto, la Sentencia C-539 de 2011, citó la Sentencia T- 439 de 2000

⁵⁹ En la sentencia T-1317 de 2001. (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), se hace una alusión tangencial a estas características, al señalarse que el precedente judicial se construye a partir de los hechos de la demanda. El principio general en el cual se apoya el juez para dictar su sentencia, contenida en la *ratio decidendi*, está compuesta, al igual que las reglas jurídicas ordinarias, por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. El supuesto de hecho define el ámbito normativo al cual es aplicable la subregla identificada por el juez”.

4.3.5. Asimismo, esta Corporación reiteró que el alcance otorgado a los preceptos constitucionales y a la ley debe guardar conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional, órgano encargado de definir su interpretación y aplicación⁶⁰. Dicha labor hermenéutica es vinculante “para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales”⁶¹.

4.3.6. Ahora bien, lo anterior no implica como lo ha explicado esta Corporación en diversas oportunidades, que el ordenamiento jurídico y la interpretación de las normas quede petrificado. Por ello, si la autoridad judicial, tratándose del precedente judicial o constitucional, decide apartarse del mismo, debe explicar las razones de su apartamiento, así:

(i) Debe hacer referencia al precedente que abandona, lo que significa que no puede omitirlo o simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido (principio de transparencia).

(ii) En segundo lugar, debe ofrecer una carga argumentativa seria, mediante la cual explique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales considera que es necesario apartarse de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía (principio de razón suficiente)^{62,63}.

4.3.7. Igualmente, mediante sentencia C-621 de 2015 se expuso que siempre que el juez (singular o colegiado) explique con razones válidas los motivos que lo llevan a apartarse del precedente constitucional “(...) su decisión será legítima y acorde a las disposiciones legales y constitucionales”.

4.3.8. En definitiva, si bien el juez tiene la potestad de desligarse del precedente judicial o constitucional que emana de los distintos órganos de cierre en las distintas jurisdicciones como manifestación del principio de autonomía judicial, ello exige, en primer lugar, un deber de reconocimiento del mismo y, en segundo lugar, la manifestación explícita de las razones que lo llevan a apartarse de este⁶⁴.

4.4. Defecto procedimental absoluto. Reiteración de jurisprudencia

4.4.1. El desarrollo del defecto procedimental se ha dado en virtud de dos preceptos constitucionales: el artículo 29 (debido proceso), del cual se destaca el respeto que deben observar las autoridades judiciales frente al procedimiento y las formas propias de cada juicio; y el artículo 228 (acceso a la administración de justicia) que implica el reconocimiento de la prevalencia

⁶⁰ Al respecto, la Sentencia C-539 de 2011, citó la Sentencia SU-1122 de 2001

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011

⁶² Sentencia T-698 de 2004”.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-794 de 2011

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2015

del derecho sustancial y la realización de la justicia material al aplicar las normas procesales⁶⁵.

4.4.2. Específicamente, respecto al defecto procedimental absoluto la Corte ha establecido que este se presenta cuando el juez o la jueza: “(i) sigue un trámite totalmente ajeno al asunto sometido a su competencia⁶⁶; (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento establecido, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes⁶⁷ o (iii) pasa por alto realizar el debate probatorio, natural en todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus pretensiones en la decisión de fondo y la violación a los derechos fundamentales^{68,69}”.

4.4.3. Asimismo, la jurisprudencia exige que tanto en el caso en el que se estructure un defecto por exceso ritual manifiesto o procedimental absoluto deben acreditarse las siguientes condiciones:

“[Q]ue no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales^{70,71}”.

4.4.4. Algunos casos en donde la Corte Constitucional ha determinado que los funcionarios judiciales incurrieron en un defecto procedimental absoluto al no permitirle a la parte demandante en el marco de un proceso de reparación directa, readecuar su argumentación de acuerdo con las reglas jurisprudenciales previstas en la sentencia de unificación expedida por la Sala plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 29 de enero de 2020, son los siguientes:

4.4.5. La **Sentencia T-044 de 2022**, señaló que, aunque el fallo de unificación del Consejo de Estado tenía efectos inmediatos, no se tomó en consideración la Sentencia SU-406 de 2016, sobre la aplicación en el tiempo de los cambios

⁶⁵ Sentencia T-429 de 2011 que citó la Sentencia T-599 de 2009

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencias T-996 de 2003, T-638 de 2011 y T-781 de 2011, entre muchas otras.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia T-264 de 2009

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia T-778 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y T-388 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras”.

⁶⁹ Sentencia T-008 de 2019

⁷⁰ Ver entre otras las Sentencias SU-159 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T-737 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-391 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-031 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-459 de 2017 (MP Alberto Rojas Ríos).

⁷¹ Sentencia T-008 de 2019

jurisprudenciales. Por lo anterior, la Corte concluyó que como la autoridad judicial no había adoptado las medidas para adecuar el proceso contencioso administrativo que inició su trámite antes de expedirse dicha sentencia, con el fin de permitirle a la parte demandante la posibilidad de ajustarse a las nuevas cargas procesales, había incurrido en un defecto procedimental absoluto.

4.4.6. Esta misma posición fue expuesta en la **Sentencia SU-167 de 2023**, que abordó el estudio de un asunto en el que estaba de por medio el reclamo por la presunta vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia de los familiares de una víctima de graves violaciones a los derechos humanos: las ejecuciones extrajudiciales.

4.4.7. En ese pronunciamiento concluyó que, entre otros, se configuró un defecto procedimental absoluto al no permitirle a “las partes actualizar sus planteamientos, de cara a las nuevas reglas procesales de unificación fijadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la materia”. Específicamente, la Corte señaló que:

“Si bien en el fallo cuestionado se indicó que los demandantes no presentaron ni acreditaron `algún supuesto objetivo que les haya impedido a los actores el acceso material a la jurisdicción de lo contencioso administrativo`, dicha carga no les era exigible en ese momento pues no se les había dado oportunidad de referirse a esa circunstancia en tanto la sentencia de unificación que introdujo ese estándar jurisprudencial se profirió con posterioridad a la presentación de los alegatos de conclusión de segunda instancia”.

4.4.8. En conclusión, la nueva exigencia jurisprudencial contenida en la sentencia de unificación del de la Sección Tercera del Consejo de Estado relativa a la carga argumentativa que tiene la parte demandante para alegar las razones por las cuales se encontraba en imposibilidad material de acudir a la administración de justicia, es aplicable siempre y cuando el juez disponga la readecuación del trámite para brindarle la oportunidad de referirse a su situación particular, sobre todo cuando se trata de daños sufridos por un evento catalogado como un delito de lesa humanidad o como grave violación a los derechos humanos.

4.5. La interpretación judicial como causa del defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

4.5.1. La jurisprudencia constitucional reconoce que si bien la autonomía judicial, la desconcentración judicial y la seguridad jurídica son principios constitucionales de gran valor en el ordenamiento jurídico colombiano, ello no significa que la interpretación que las autoridades realizan en desarrollo de

su función constitucional como administradores de justicia puedan ejercerla de forma irrazonable o arbitraria⁷².

4.5.2. Al respecto, esta Corporación señala que este defecto se configura en dos eventos independientes pero que, a la vez, pueden concurrir: el primero, el que se deriva de la interpretación que realiza la autoridad judicial de los preceptos legales y, el segundo, el alcance interpretativo que esta le confiere a una disposición contraria a las normas superiores⁷³. En concreto, la sentencia T-1045 de 2008, expuso lo siguiente:

“(...) la autonomía funcional del juez protege la aplicación razonable del derecho y `no puede convertirse en patente de corso para aplicar cualquier interpretación posible`, ya que `el sistema jurídico, en sus distintos niveles, impone restricciones a las interpretaciones posibles (...)`. La autonomía judicial no equivale, entonces, `a la libertad absoluta de los jueces para interpretar el derecho`, puesto que `de la Constitución surgen tres restricciones igualmente fuertes: el respeto por la corrección dentro del sistema jurídico y la realización de los principios, derechos y deberes constitucionales; la jurisprudencia de unificación dictada por las altas Cortes y la jurisprudencia de la Corte Constitucional`⁷⁴.

Así las cosas, `cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada)`⁷⁵, se configura un defecto sustantivo que, dependiendo de las circunstancias del caso concreto, torna procedente la acción de tutela en contra de la decisión judicial.

Nótese que, tratándose de la interpretación de disposiciones legales como causa del defecto sustantivo, la jurisprudencia de la Corporación ha identificado dos motivos genéricos. Tratándose del primero de esos motivos tienen una incidencia notable las fallas en la interpretación de la ley aplicable al caso, fallas que han de ser protuberantes para que sea factible predicar que a la ley se le ha otorgado un sentido contraevidente. El segundo de los comentados motivos está caracterizado por una mayor incidencia del desconocimiento de la Constitución, dado que la interpretación de la ley se traduce en defecto sustantivo debido a que en el proceso interpretativo se dejan de tomar en cuenta contenidos superiores que a la luz del caso concreto han debido guiar ese proceso y condicionar su resultado.

⁷² Corte Constitucional, sentencia T-551 de 2010

⁷³ Corte Constitucional, sentencia SU-400 de 2012

⁷⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1031 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett”.

⁷⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-462 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett”.

(...)

Es posible que en algunas circunstancias concurren los dos motivos genéricos señalados y que la interpretación contraevidente de la ley –que ya de por sí riñe con la Carta- comporte, así mismo, la vulneración de ciertos contenidos de la Constitución, que sean relevantes para el caso específico. Empero, los motivos referentes a la interpretación que dan lugar al defecto sustantivo son, en principio, independientes y, en consecuencia, no es indispensable que concurren para que sea viable hablar de defecto sustantivo derivado de la interpretación, pues pueden configurarse por separado, hipótesis en la cual, cada uno genera el anotado defecto sustantivo, sin necesidad de que se configure la otra causal.”⁷⁶ (Subraya fuera de texto).

4.5.3. De lo expuesto puede concluirse que en virtud del principio de autonomía judicial no puede aplicarse cualquier interpretación posible, pues la misma tiene restricciones, entre ellas, la realización de los derechos, principios y valores constitucionales; la jurisprudencia de unificación que dicten las altas cortes y la jurisprudencia constitucional.

4.5.4. Ahora bien, como la parte actora alega que además de no obtener la reparación integral solicitada en su calidad de víctima del conflicto armado en Colombia y que fueron condenados en costas procesales sin que la autoridad judicial realizará un análisis material acerca de su procedencia en el caso concreto, la Sala plena desarrollará un acápite sobre la figura procesal de las costas procesales y su tasación en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

4.6. La tasación de las costas procesales en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

4.6.1. De acuerdo con el artículo 361 de la Ley 1564 del 2012, la tasación de costas dentro de un proceso hace referencia, a “la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias de derecho (...)”⁷⁷. Al respecto, es importante señalar que el legislador introdujo en el Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA o Ley 1437 de 2011) dos regulaciones diferenciadas para la condena en costas: en el CCA un régimen subjetivo y en el CPACA, ordenó la remisión del régimen de costas al Código General del Proceso, lo cual ha sido interpretado por el Consejo de Estado como la adopción de un régimen objetivo-valorativo, como se desarrollará a continuación.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia T-1045 del 24 de octubre de 2008

⁷⁷ Consejo de Estado. Radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01. 6 de agosto del 2019. C.P Rocío Araújo Oñate.

4.6.2. El artículo 171 del Decreto 1 de 1984, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 regulaba los aspectos relacionados con la condena en costas. De acuerdo a esta normativa, “en todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, **el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes**, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”. (Subrayado propio).

4.6.3. Nótese entonces que el artículo 55 incorporó un criterio subjetivo en el que el juez debía valorar la conducta de las partes en el proceso a la hora de determinar la procedencia de la condena en costas. Esta disposición representó un cambio frente al criterio objetivo consagrado en el Código de Procedimiento Civil que establecía que la parte vencida en el litigio debía pagar las costas del proceso a favor de la parte vencedora (artículo 171 del Decreto 1 de 1984).

4.6.4. Ahora bien, en virtud de los elementos configurativos de la condena en costas a la luz del criterio subjetivo, en la sentencia del **11 de octubre del 2021**, la Sección Tercera del Consejo de Estado realizó un recuento jurisprudencial de esta figura y recordó que debían aplicarse, entre otras, las siguientes reglas:

“i) La condena en costas en los procesos en los que se ventilen intereses subjetivos, individuales o particulares deberá tener en cuenta la conducta asumida por las partes y se podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso. ii) Mediante sentencia C-043 de 2004 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma con apoyo en la hermenéutica previamente fijada por esta Corporación según la cual la condena en costas solo es procedente cuando la parte vencida actúa de manera temeraria, malintencionada o de mala fe. iii) El criterio subjetivo es la regla aplicable para la tasación de las costas para aquellos procesos, incidentes y recursos que se rijan por las disposiciones del CCA”⁷⁸.

4.6.5. La figura de la condena en costas se encuentra establecida en el CPACA y en diferentes disposiciones jurídicas. Específicamente, el artículo 188 de la Ley 1437 del 2011 establece que: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”.

4.6.6. Por su parte, el artículo 365 de la Ley 1564 del 2012, establece que “se condenará en costas a la parte vencida del proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto (...)”. Esa misma disposición consagra, en el

⁷⁸ Consejo de Estado. Radicado 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217). 11 de octubre del 2021. C.P. Fredy Ibarra Martínez.

numeral 8º, que “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

4.6.7. Ese artículo aplica en virtud de lo dispuesto en el artículo 306 de la Ley 1437 del 2011, que preceptúa: “en los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

4.6.8. Finalmente, el artículo 361 de la Ley 1564 del 2012 establece que “las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes (...)”.

4.6.9. De la anterior normativa puede concluirse que para imponer la condena en costas el juez ya no tiene en cuenta la conducta temeraria o de mala fe de las partes a la hora de condenar en costas, sino la derrota en el proceso y la prueba de su causación, esto es, un criterio objetivo- valorativo.

4.6.10. Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del **7 de abril del 2016**⁷⁹, al ahondar en la concepción del criterio objetivo-valorativo señaló que “es `objetivo` porque en toda sentencia se `dispondrá` sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP. Sin embargo, se le califica de `valorativo` porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes”⁸⁰.

4.6.11. Entonces, el cambio de normativa trajo consigo la aplicación del criterio objetivo-valorativo, postura que adoptó la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril del 2016. Si bien algunos pronunciamientos del Consejo de Estado evidencian la aplicación del criterio subjetivo, esto se debe a que algunos asuntos se seguían rigiendo por el Decreto 01 de 1984 (CCA), norma bajo la cual era aplicable ese criterio⁸¹.

4.6.12. Así, en sentencia del **17 de septiembre del 2018**⁸², la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado analizó un recurso de apelación interpuesto por los accionantes contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las pretensiones de la demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional,

⁷⁹ Consejo de Estado. Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01. 7 de abril del 2016. C.P. William Hernández Gómez.

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ El artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, entró en vigencia el 2 de julio de 2012. Por lo tanto, los casos que se estaban tramitando de manera previa a esta fecha continuaron aplicando el marco normativo anterior.

⁸² Consejo de Estado. Radicado 05001-23-31-000-2009-01012-01(45902), 17 de septiembre del 2018. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

con la finalidad de que estas fueran declaradas patrimonial y administrativamente responsables por los perjuicios causados al accionante, una persona homosexual, a quien agredieron física y verbalmente como también a sus acompañantes, por razón de su orientación sexual. En este caso, la Sección Tercera declaró la responsabilidad patrimonial de la Nación- Ministerio de Defensa-Policía Nacional por las lesiones y el trato discriminatorio causados al accionante. Sin embargo, no condenó en costas, ello, debido a que, en aplicación del criterio subjetivo, mencionó que, “de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido”.

4.6.13. La postura anterior fue reiterada en sentencia del **12 de septiembre del 2022**⁸³, donde la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado determinó que “sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, se ha verificado que la entidad demandada (Nación - Ejército Nacional), actuó de esa manera, toda vez que pretendió desconocer, con argumentos fútiles, la realidad procesal y con ello encubrir la verdad material del presente asunto”⁸⁴, de forma tal que condenó en costas a la Nación-Ejército Nacional.

4.6.14. En sentencia del **8 de mayo del 2023**⁸⁵, la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado analizó la sentencia que declaró la responsabilidad de la Nación- Fiscalía General de la Nación por una falla del servicio provocada por la falta de adopción de medidas de protección a una mujer víctima de violencia intrafamiliar, lo que ocasionó que su compañero permanente le provocara la muerte. En el caso en comento, la Sección Tercera confirmó la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, no condenó en costas bajo el argumento de que “no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998”.

4.6.15. Del anterior recuento, puede observarse que la Sección Tercera del Consejo de Estado utilizó el criterio subjetivo como parámetro para determinar la procedencia de la condena en costas, toda vez que los supuestos fácticos analizados en las sentencias ocurrieron en el marco de la Ley 446 de 1998. Así, en aquellos casos en donde se evidenció el actuar temerario o de mala fe de una de las partes, el tribunal procedió a decretar la condena en costas.

⁸³ Consejo de Estado. Radicado 54001-23-31-000-2009-00272-01 (56.232). 12 de septiembre del 2022. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ Consejo de Estado. Radicado 13001-23-31-000-2010-00793-01 (55.717). 8 de mayo del 2023. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

4.6.16. En cambio, la aplicación del criterio objetivo- valorativo como principal criterio aplicado en la jurisprudencia actual se pueden observar en las siguientes providencias:

4.6.17. En sentencia del **25 de enero del 2023**⁸⁶, la Sección Segunda del Consejo de Estado estudió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho de una accionante que demandó a la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el cual negó el reconocimiento de una relación laboral, el pago de las prestaciones sociales reclamadas mediante derecho de petición, así como la condena en costas de la entidad demandada. Frente a lo anterior, la Sección Segunda determinó que “de conformidad con el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia a la entidad demandada, toda vez que la demanda prosperó parcialmente, en el entendido que la relación laboral subyacente o encubierta no se demostró”.⁸⁷

4.6.18. En sentencia del **30 de noviembre del 2023**⁸⁸, la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado estudió el medio de control de controversias contractuales interpuesta por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá en liquidación (FVS) por el presunto incumplimiento de la parte demandada respecto a las obligaciones contraídas a través de convenio interadministrativo. Dentro de las pretensiones, la accionante solicitó la condena en costas a la parte demandada. Al respecto la Sección Tercera determinó con fundamento en lo dispuesto en el artículo 365 numeral 8 del Código General del Proceso que “Para el presente caso la parte vencida es la parte demandante, Bogotá DC – Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, por lo que en cuanto se refiere a los gastos del proceso estos serán liquidados de manera concentrada por la secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según dispone el artículo 366 del Código General del Proceso”. Sobre la fijación de las agencias en derecho, la Sección Tercera acreditó su causación por “el equivalente a tres (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia, en favor de la entidad demandada y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia en favor de Confianza SA -toda vez que el apoderado judicial no intervino en esta instancia judicial- y a cargo de la parte actora, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016”⁸⁹.

4.6.19. En sentencia del **9 de agosto del 2023**⁹⁰, la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado estudió el recurso de apelación

⁸⁶ Consejo de Estado. Radicado 25000 23 42 000 2015 01265 01 (4620-2017). 25 de enero del 2023. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁸⁷ Consejo de Estado. Radicado 25000 23 42 000 2015 01265 01 (4620-2017). 25 de enero del 2023. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁸⁸ Consejo de Estado. Radicado 25000-23-36-000-2018-00260-01 (67.879). 30 de noviembre del 2023. C.P. Fredy Ibarra Martínez.

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ Consejo de Estado. Radicado 05001-23-33-000-2014-01645-02 (69467). 9 de agosto del 2023. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

interpuesto por la Nación- Ministerio de Defensa en contra de sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda en la cual se ordenó a la Nación- Ministerio de Defensa el pago de daños y perjuicios causados a unos soldados mientras prestaban servicio militar. En dicha providencia, la Sección Tercera determinó revocar la sentencia del Tribunal Administrativo, condenar patrimonialmente al demandado, así como el pago de las costas que se hubieren causado en primera y en segunda instancia.

4.6.20. Frente a la condena en costas, de nuevo, se observó la aplicación del criterio objetivo- valorativo en la medida en que el pronunciamiento del juez tomó en consideración los supuestos normativos del caso y no la conducta asumida por las partes. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 numeral 4º “Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”. Al respecto, la Sección Tercera determinó que “hay lugar a condenar en costas, en ambas instancias a la parte demandada, toda vez que la sentencia de segunda instancia revocará totalmente la de primera instancia”. En cuanto a las agencias en derecho, la Sección Tercera sostuvo que “estas serán determinadas por las tarifas que, para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 de esa misma norma”.

4.6.21. En la sentencia del **19 de febrero del 2024**⁹¹, la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado estudió el caso de las sociedades BDO AUDIT S.A. y BDO OUTSOURCING S.A.S., integrantes del CONSORCIO BDO, quienes en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentaron demanda en contra de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, CAPROVIMPO, con el fin de que se declarará la nulidad de ciertos actos administrativos y que se condenara al pago de las costas procesales. En esta providencia, la Sección Tercera determinó que no prosperaron las pretensiones, fijó las agencias en derecho y condenó en costas a la parte a la parte demandante, en los siguientes términos:

“se condenará en costas a la parte demandante, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que su impugnación no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 365.8 ejusdem, es decir, teniendo en cuenta para dicha liquidación las costas que aparezcan efectivamente probadas en el proceso”⁹².

⁹¹ Consejo de Estado. Radicado 25000-23-36-000-2013-01807-02 (60126). 19 de febrero del 2024. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

⁹² *Ibidem*

4.6.22. En sentencia del **8 de mayo del 2024**⁹³, la Sala dieciocho Especial de Revisión del Consejo de Estado estudió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP. En cuanto a las costas, la Sala, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso que dispone que la parte vencida en el proceso será condenada en costas cuando éstas sean causadas y probadas, determinó que “en este asunto, pese a que la presente acción especial de revisión será resuelta de manera desfavorable a quien la propuso, no se condenará en costas porque no se acreditó su causación”⁹⁴.

4.6.23. En sentencia del **9 de mayo del 2024**⁹⁵ la Sección Primera del Consejo de Estado analizó una demanda interpuesta por dos accionantes que ejercieron el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra el Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA. En la mencionada providencia, se reiteraron algunas reglas jurisprudenciales alrededor del criterio objetivo-valorativo que debe tener en cuenta el juez a la hora de condenar en costas. Así, reiteró que “Esta Corporación ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica, por una parte, que no se tenga en cuenta el obrar temerario o de mala fe, o si quiera culpable de la parte demandada, sino su derrota en el proceso o en recurso que haya propuesto; y, por la otra, la prueba de su causación por el pago de gastos ordinarios del proceso, así como de agencias en derecho”. Por lo anterior, al analizar el caso en concreto, mencionó que se fijarían costas a la parte vencida siempre que estas fueran probadas en el proceso⁹⁶. En línea con lo anterior y dado que no se demostró la causación de las costas durante el proceso, la Sección Primera se abstuvo de ordenar la condena en costas.

4.6.24. En sentencia del **16 de mayo del 2024**⁹⁷ la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado rechazó un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por un demandante que consideró que el fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Boyacá había desconocido la Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, emitida por esta Corporación. En esta providencia, la Sección Tercera, decidió no condenar en costas al demandante, con base al numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso toda vez que éstas nos fueron

⁹³ Consejo de Estado. Radicado 11001 03 15 000 2017 02962 00. 8 de mayo del 2024. C.P. Oswaldo Giraldo López.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ Consejo de Estado. Radicado 730012333000201600558-01. 9 de mayo del 2024. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁹⁶ *Ibidem*. “De acuerdo con lo previsto en el artículo 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, y en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación, en especial, la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019, mencionada supra, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto, siempre y cuando las costas se encuentren probadas en el proceso”.

⁹⁷ Consejo de Estado. Radicado 15001-33-33-014-2020-00148-01 (6798-2023). 16 de mayo del 2024. C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

causadas ni comprobadas, debido a que “la entidad demandada no ha realizado actuación alguna en el trámite del presente medio de impugnación”⁹⁸.

4.6.25. Anteriormente era determinante el criterio era subjetivo, por lo que el juez debía considerar la conducta de las partes durante el proceso al decidir si condenaba o no en costas. Aunque este enfoque se mantuvo, como se observó en líneas anteriores, en algunos casos tras la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, el criterio actual que aplica el Consejo de Estado es el objetivo-valorativo. Así, es objetivo porque obliga al juez a pronunciarse sobre esta figura procesal en todas las sentencias, salvo la excepción antes anotada, y valorativo, porque, para imponer la condena en costas, el juez debe verificar si estas fueron efectivamente causadas.

4.6.26. En la jurisprudencia del Consejo de Estado también se observó que no existe un criterio único respecto a lo que las subsecciones consideraban como criterio objetivo. De ahí que, en la mayoría de las sentencias revisadas, la condena en costas se basara en una interpretación literal de los artículos 365 y 366 de la Ley 1564 de 2012. Por lo anterior, las secciones se abstuvieron o condenaron en costas solo cuando estas fueron efectivamente probadas en el proceso.

4.6.27. En definitiva, el Consejo de Estado aplicó en los asuntos antes mencionados ambos regímenes de costas, el objetivo-valorativo y el subjetivo, dependiendo de la regulación procesal que aplicara en cada proceso bajo estudio⁹⁹.

4.6.28. En cuanto a las agencias en derecho, se evidencian diferentes posturas. Por un lado, el Consejo de Estado fijó las agencias siempre que se probara su causación dentro del proceso; por otro, se adoptó la postura respecto a que el apoderamiento debidamente constituido por parte del abogado era suficiente para acreditar su causación; en otros casos, las sentencias no hicieron referencia alguna a las agencias en derecho.

4.6.29. Asimismo, es importante resaltar que con la expedición de la Ley 1437 de 2011, específicamente, del artículo 188, se produjo un cambio significativo en los criterios aplicados por el Consejo de Estado en cuanto a la valoración de la condena en costas, contenido normativo que consagra la excepción de aplicar dicha institución jurídica en los casos en los que se ventile un interés público, como sería el caso de los procesos donde se decidan asuntos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos.

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ Lo anterior de conformidad con lo previsto en el inciso 2 del artículo 308 del CPACA según el cual, los procesos que iniciaron con el CCA se tramitarían a la luz de dicha normativa, y los que se adelantaban bajo las reglas del CPACA, se regirían por esa nueva codificación; lo que conlleva que, en cada régimen procesal debe aplicarse la regulación legislativa de las costas que corresponda a cada código.

4.7. Breve caracterización normativa del medio de control de reparación directa y el término de caducidad establecido en el ordenamiento jurídico para su ejercicio.

4.7.1. El artículo 140 de la Ley 1437 del 2011 consagra el medio de control de reparación directa para solicitar el resarcimiento del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. Esto, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia que establece que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Ahora bien, el medio de control de reparación directa deberá ser ejercido en los términos del numeral 2º, sección i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, 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.

4.7.2. La institución jurídica de la caducidad comporta una carga procesal que tienen las personas para acceder a la administración de justicia, de forma tal que al no interponer o impulsar la demanda en los tiempos establecidos en el ordenamiento jurídico, se da la “extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo”¹⁰⁰. Ello, dado que esta figura se erige como una garantía para la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general. Así, “en lugar de coartar el acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza”¹⁰¹. Por esta razón, “Establecer acciones ilimitadas y sin términos de caducidad, conduciría a una paralización de la administración de justicia, e impediría su funcionamiento. Conduciría a que el Estado no pueda resolver los conflictos sociales”¹⁰².

4.7.3. Ahora bien, como se verá a continuación, la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativo y de la jurisdicción constitucional han flexibilizado en casos particulares -como graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad-, el cómputo del término de caducidad, toda vez que, “tal figura no puede interpretarse de manera irrazonable por cuanto podría suponer un obstáculo al acceso a la administración de justicia”¹⁰³.

4.8. El análisis del término de caducidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado en los eventos de daño continuado como el desplazamiento forzado y el exilio.

¹⁰⁰ Sentencia SU-167 de 2023

¹⁰¹ Sentencia SU-659 de 2015

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ Sentencia SU-167 de 2023

4.8.1. Mediante **sentencia del 19 de febrero de 2024**¹⁰⁴, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó el término de caducidad en el marco del ejercicio de la acción de reparación directa de una ciudadana contra la Fiscalía General de la Nación quien, ante la omisión y demora en la resolución del asunto denunciado, decidió huir de Colombia a la República de Italia, Estado que le otorgó la condición de refugiada. Por esta razón, adujo que fue víctima de desplazamiento forzado y pidió ser indemnizada por la Nación porque no había adoptado medidas de protección a su favor.

4.8.2. Sobre el análisis de la vigencia del medio de control, la Sección Tercera recordó que en aplicación del segundo supuesto contenido en el numeral 2° del artículo 164 del CPACA “el término de caducidad del medio de control de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se configuren circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción, que impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda (...)”¹⁰⁵.

4.8.3. Ahora bien, con respecto al primer supuesto contenido en la disposición antes mencionada manifestó que el Consejo de Estado debe aplicar con máxima prudencia el término allí establecido en los eventos de daño continuado, de forma que la aplicación de la norma legal prevista en el ordenamiento jurídico para garantizar el principio de seguridad jurídica no conlleve la denegación del derecho a la reparación invocada en los casos en que “el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”.

4.8.4. Sobre el desplazamiento forzado, la Sección Tercera ha considerado que el término de caducidad de dos años previsto en la ley solo puede computarse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, porque se trata de situaciones cuyo daño se ha prolongado en el tiempo con la consecuente imposibilidad de demandar. Así, el Consejo de Estado ha tenido en cuenta dos momentos para guiar la contabilización de ese término: (i) cuando están dadas las condiciones de seguridad para el retorno o (ii) cuando se logra el restablecimiento al lugar de origen con independencia de que los afectados decidan proceder o no de conformidad con esa posibilidad¹⁰⁶.

4.8.5. En virtud de lo anterior, la Sección sostuvo que en relación con el desplazamiento forzado y el exilio se han aplicado diversos criterios para contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación

¹⁰⁴ Radicado número 25000-23-36-000-2014-00549-01 (59027)

¹⁰⁵ En este pronunciamiento se reiteró lo señalado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 27 de agosto de 2021 (44938), sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 (61033) y sentencia del 20 de mayo de 2022 (67891).

¹⁰⁶ “Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2022. Exp. 67.891; Sentencia del 15 de julio de 2022. Exp. 56.855. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 10 de mayo de 2017. Exp. 58.017 y sentencia del 13 de agosto de 2021. Exp. 64.893”.

directa, para lo cual siempre deben tomarse en consideración las circunstancias de cada caso concreto.

4.8.6. Específicamente, resaltó la autoridad judicial que en los casos en los que la pretensión de reparación se funda en la omisión del Estado para brindar protección a los demandantes y, por ello, se han visto forzados a abandonar el país y exiliarse en el extranjero, el término de caducidad lo ha computado, por regla general, desde el momento en que los afectados han tenido que abandonar el país. Sin embargo, fue enfática en recordar que la aplicación de los estándares antes señalados para realizar el cómputo del término de caducidad o el análisis del reasentamiento o arraigo en otro lugar, debe partir del análisis de las circunstancias que rodean el caso en particular¹⁰⁷.

4.8.7. Luego del planteamiento de las anteriores consideraciones, la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoció la dificultad para contabilizar el término de caducidad en el caso objeto de estudio en esa oportunidad, en el que la actora pretendía que se declarara la responsabilidad de la Nación por los daños y perjuicios que le fueron causados con ocasión al desplazamiento forzado y posterior refugio por diez años en el extranjero. Al respecto, entendió superado el análisis de vigencia de la acción con el fin de entrar a resolver de fondo el asunto:

“Empero, las circunstancias del desplazamiento padecido por la aquí demandante presenta particularidades que hacen difícil la determinación del momento a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A., pues a pesar de que según se afirma en la misma demanda y en los documentos de prueba allegados, puede advertirse el momento en que a la señora Fabiola del Carmen Enciso Enciso se le notificó del otorgamiento de asilo en condición de refugiada, por el Estado italiano, instante a partir del cual podría considerarse que la demandante se reasentó en ese lugar, no han venido al proceso elementos de juicio que permitan develar las condiciones de su reconocimiento como refugiada, de modo tal que **se desconocen las circunstancias de su economía y condiciones de vida en su nuevo lugar de asentamiento. Sobre estas, solo cuenta la Sala con las afirmaciones de la propia demandante, según las cuales, luego de obtener la condición de refugiada, `tuvo que realizar roles para los cuales no estaba preparada como oficios domésticos, cuidado de ancianos y otros (...)`**, relato este que da cuenta de una situación que no configura un pleno y efectivo reasentamiento, y que no se muestra como la más propicia para que aquella accediera a la justicia colombiana en procura de reparación.

Entonces, como las manifestaciones de la demanda y las pruebas del expediente no permiten establecer con precisión el momento en el que la

¹⁰⁷ Al respecto, la sentencia a la que se viene haciendo referencia citó la sentencia del 15 de julio de 2022 (56855).

demandante efectivamente se reasentó y, en ese sentido, tampoco es posible determinar si la demanda de reparación directa se presentó dentro del término de caducidad, la Sala, con el exclusivo propósito de facilitar su acceso a la administración de justicia (...) asumirá que, sólo a partir de la adquisición de la ciudadanía italiana por la señora Enciso, desaparecieron para ella los obstáculos que dificultaban su acceso a la justicia”¹⁰⁸.

4.8.8. En sentencia del 4 de mayo de 2022¹⁰⁹, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó un caso de desplazamiento forzado de una familia que tuvo que abandonar el país con destino a *Canadá*, país que los recibió en condición de refugiados.

4.8.9. En dicho fallo, la Sección profundizó sobre el punto de partida para contabilizar el término de caducidad de la acción de reparación directa establecido en la **sentencia de unificación del 29 de enero de 2020**. Específicamente, se refirió a la hipótesis en la que dicha figura es inaplicable cuando “se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo cual puede ocurrir frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra o cualquier otro asunto en el que se pueda demandar la responsabilidad patrimonial Estado, **pues para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia**” (Negrilla fuera de texto).

4.8.10. No obstante, en ese pronunciamiento dicha subsección consideró que la acción de reparación directa había sido ejercida fuera de término “toda vez que dentro del caudal probatorio reposan elementos que dan cuenta de que los afectados advirtieron la posibilidad de atribuirle responsabilidad patrimonial al Estado con anterioridad a la fecha en que viajaron a *Canadá* (...)”.

4.8.11. El magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto en ese proceso, porque a su juicio la Subsección no tuvo en cuenta que (i) el desplazamiento y el exilio son tipos de migración forzada que constituyen un crimen atroz que conducen a inaplicar el término de caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa e (ii) invisibilizó el daño específico que padecen los exiliados del conflicto armado colombiano.

4.8.12. Sobre este último aspecto, enfatizó que los demandantes bajo el convencimiento de que estaba en peligro su seguridad y de que esa condición

¹⁰⁸ En esta sentencia se citaron las decisiones adoptadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado expedidas el 24 de abril de 2020 (51315) y del 1 de junio de ese mismo año (48261) que, en similar sentido, decidieron privilegiar el derecho al acceso a la administración de justicia en el análisis del término de caducidad de la acción en eventos donde se observaba un daño continuado, ante la imposibilidad de determinar una fecha precisa para establecer su cómputo. Por tanto, la Sección Tercera decidió superar dicho estudio y resolver los casos de fondo.

¹⁰⁹ Radicado número 05001-23-31-000-2006-03775-01 (54081)

no cambiaría huyeron “a costa de la pérdida del control de la propia vida¹¹⁰, la renuncia impuesta y abrupta a sus planes personales y familiares, la separación de su tierra, de sus posesiones y de sus seres queridos, la pérdida de sus marcos de referencia, pertenencia y amparo¹¹¹, y las demás pérdidas irrecuperables de toda migración forzada”. Resaltó entre las pérdidas de los exiliados en situaciones similares la lesión a bienes relevantes como el arraigo, la pertenencia, la identidad y la unidad familiar.

4.8.13. El magistrado disidente del fallo al que se viene haciendo referencia expuso que el daño continuado opera en los casos de desplazamiento forzado y el exilio, lo cual obligaba a la Subsección a realizar el cómputo del término de caducidad mientras dicha circunstancia se mantuviera vigente y solo a partir del momento en el que se hubiera constatado efectivamente que había cesado el daño o que estaban dadas las condiciones de seguridad para que se produjera el retorno al lugar de origen. En concreto, señaló:

“La condición del exiliado, marcada por las pérdidas que acabo de describir, entraña una pérdida continuada¹¹², un daño que permanece activo por mecanismos diversos. La vivencia dañina de un exiliado permanece vigente durante su itinerario migratorio, y su intensidad depende de las condiciones padecidas durante la huida, del proceso de solicitud y concesión de protección, de las limitaciones del estatuto de derechos reconocidos a los refugiados en el país de acogida, y de las dificultades durante el proceso de integración (...)

en todo caso debió advertir que, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales estables, el desplazamiento forzado y, por lo tanto el exilio que es su continuación por fuera de las fronteras nacionales, indiscutiblemente, son daños continuados para los que la caducidad no se computa durante su vigencia”.

4.8.14. En el pronunciamiento del 17 de junio de 2022¹¹³, en el que también se analizó el caso de una persona que debió partir hacia el exilio, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró que:

“el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera

¹¹⁰ “La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Sentencia de 13 de marzo de 2018 en el caso Carvajal Carvajal vs Colombia, resolvió un caso cuyos hechos coincidían con los de este caso específicamente en que el se generó el exilio de casi una decena de los parientes periodista Nelson Carvajal Carvajal, atemorizados por su asesinato y por las posteriores y constantes amenazas contra ellos. En ese caso, la Corte reiteró que el derecho de libre circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad, y que puede vulnerarse de facto cuando “una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate”.

¹¹¹ “Ver también, Galeano, E (1979), “El exilio: entre la nostalgia y la creación”, Revista de la Universidad de México, México D.F, disponible en <https://www.revistadelauniversidad.mx/download/39b0c027-ad44-4539-9652-1d386567fcef?filename=el-exilio-entre-la-nostalgia-y-la-creacion>”.

¹¹² “Ver Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Exilio colombiano... Op Cit”.

¹¹³ Radicación número 250012326000201200198 01 (66603)

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 (...)

Con fundamento en dicho criterio, el juez administrativo debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando advierta que la no comparecencia ante la jurisdicción se encuentra justificada por razones materiales, pues el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de justicia, lo cual, se insiste, depende de las circunstancias especiales de cada sujeto.

De ahí que el plazo para demandar no se computará mientras subsistan dichas situaciones especiales y, una vez superadas, empezaría a correr el término de ley (...)."

4.8.15. Cabe resaltar que, incluso en casos donde existen dudas acerca del momento preciso en el que cesó el daño continuado como en los eventos del desplazamiento forzado y exilio, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha decidido superar el análisis de la oportunidad de la acción para garantizar el acceso a la administración de justicia. Por ejemplo, en la sentencia del 24 de abril de 2020 (Exp. 51315), señaló lo siguiente:

"Entonces, como las manifestaciones de la demanda y las pruebas del expediente no permiten establecer con precisión el momento en el que cesó el desplazamiento forzado del señor Mario Rafael Serrano Villegas y, en ese sentido, tampoco es posible determinar si la demanda de reparación directa se presentó dentro del término de caducidad, la Sala considera que se debe analizar de fondo el asunto bajo estudio, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia del mencionado señor".

4.8.16. En ese mismo sentido, la sentencia del 1 de junio de 2020 (Exp. 48261), puntualizó que el análisis de la caducidad de la acción en los eventos de daño continuado debe tener un tratamiento diferenciado, con el fin de rodear de las mayores garantías posibles a las víctimas. En particular, señaló:

"Respecto al cómputo del plazo de caducidad en los eventos de daño continuado, la jurisprudencia de la Sección ha reiterado que el término para intentar la acción inicia a partir del momento en cesa la conducta o hecho que lo originó. Esta excepción al conteo del término de caducidad no significa la calificación de (sic) del hecho como crimen de lesa humanidad, que requiere elementos adicionales a la ocurrencia del delito. Aun así, el desplazamiento forzado constituye una grave violación de los derechos humanos, cuyos efectos se extienden en el tiempo hasta que se

verifique el retorno. Por ende, requiere un tratamiento diferenciado en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa, con el objetivo de brindar las mayores garantías posibles de acceso a la administración de justicia a las víctimas”.

4.9. La jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a la flexibilización del término de caducidad en el medio de control de reparación directa ante graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

4.9.1. En la Sentencia **SU-254 de 2013**¹¹⁴ la Corte Constitucional estudió los expedientes de tutela de varias víctimas del desplazamiento forzado que presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Intencionalidad -Acción Social-, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la vulneración de sus derechos a la reparación integral e indemnización administrativa. En la providencia en comento, al referirse al término de caducidad, esta corporación estableció que “teniendo en cuenta que por primera vez la Corte Constitucional, a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, fija el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena precisa que los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta”¹¹⁵.

4.9.2. En la Sentencia **T-374 de 2023**¹¹⁶, la Corte Constitucional analizó una tutela en la que los accionantes, víctimas del desplazamiento forzado por la masacre perpetrada en *Nariño*, consideraron vulnerados sus derechos por parte de la autoridad judicial accionada al confirmar la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad sin tener en cuenta que, según los accionantes, no pudieron ejercer en tiempo su derecho a interponer acciones judiciales “porque sintieron temor ante las represalias que este grupo ilegal pudiera tomar en su contra. Sumado a que en ese momento la zona se encontraba en un contexto de graves violaciones a los derechos humanos ante la disputa territorial entre las AUC y los grupos guerrilleros”¹¹⁷.

4.9.3. En este caso, la Corte Constitucional decidió revocar la sentencia de la autoridad judicial accionada, toda vez que evidenció la aplicación del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, no tomó en consideración la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan las víctimas de

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU- 254 de 2013

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2023

¹¹⁷ Sentencia T-374 de 2023

desplazamiento forzado, ni el precedente de la sentencia SU-254 de 2013, lo cual conllevó el “sacrificio de las garantías superiores de los accionantes”. Esto es, la autoridad judicial no tuvo en cuenta las barreras materiales que enfrentaron los accionantes para acudir a la administración de justicia dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del daño alegado.

4.9.4. Frente a lo anterior, esta Corporación sostuvo que “no se tomó en consideración la Sentencia SU-254 de 2013, que estableció que el término de caducidad para la población víctima de desplazamiento forzado que acudiera a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a futuro debía contabilizarse a partir de la ejecutoria de dicho fallo (...)”. En particular, expuso en uno de sus fundamentos jurídicos que lo dispuesto en el fallo de unificación:

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

4.9.5. Además, reiteró que “no es válido que las autoridades judiciales le exijan cargas adicionales que no contempla la regla jurisprudencial antes citada. Como, por ejemplo, exigirle a la parte actora que acredite las razones por las cuales no acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo luego de su retorno a sus lugares de origen ni mucho menos dar por hecho, como lo hizo el tribunal, que la contabilización del término de caducidad empezaba a transcurrir desde el mismo momento en que se perpetró la masacre (...)”.¹¹⁸

4.9.10. De manera más reciente, la sentencia **SU 167 de 2023**¹¹⁹ analizó el caso de una accionante que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia que consideró transgredidos por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado porque confirmó la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa contra el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional por la ejecución extrajudicial de su hijo.

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ Sentencia SU 167 de 2023

4.9.11. En esta providencia, la Corte realizó un recuento de la jurisprudencia constitucional respecto a la caducidad sobre el medio de control de reparación directa cuando se presentan delitos de lesa humanidad, reiterando que: (i) el plazo razonable de dos años para acudir a la jurisdicción no se cuenta necesariamente desde el momento en que se produce el daño que origina el perjuicio, sino desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial; (ii) la caducidad de la demanda de reparación directa o la existencia de barreras en el acceso a la justicia debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y (iii) la aplicación del fallo de unificación de 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado debe realizarse teniendo en cuenta la necesidad de readecuar el trámite para brindar oportunidad a las partes de ajustarse a las nuevas cargas y posibilidades procesales allí establecidas.

4.9.12. Como se ve, es importante valorar específicamente la imposibilidad material en la que se encuentra la parte actora para acudir al juez dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del daño objeto de la demanda de reparación directa, especialmente cuando se trata de sujetos de especial protección.

4.9.13. El anterior análisis da cuenta de que la jurisprudencia constitucional flexibiliza la aplicación del término de caducidad ante graves vulneraciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, puesto que ha considerado que una interpretación rígida del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, puede vulnerar los derechos al acceso a la justicia, a la garantía de reparación integral, así como a la seguridad jurídica de las víctimas.

4.9.14. Las reglas jurisprudenciales aplicadas por la Corte dan cuenta de que la sola ocurrencia del hecho dañoso no es suficiente para iniciar el cómputo del término de caducidad, lo cual no implica desconocer dicha institución jurídico procesal, sino que es necesario que el juez realice una valoración de las circunstancias particulares de cada caso para determinar desde cuándo se debe aplicar dicho término y en el que deben analizarse aspectos relacionados con: (i) la calidad de los accionantes como sujetos de especial protección constitucional al haber sufrido graves violaciones a los derechos humanos; (ii) el momento en el que las víctimas tuvieron la posibilidad real de advertir que la pretensión de reparación directa resultaba procedente de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución; y (iii) la posibilidad material de las víctimas de acudir a la justicia debido a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran.

4.10. La necesidad de aplicar el enfoque de género en las decisiones judiciales.

4.10.1. La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha enfatizado acerca de la necesidad de aplicar un enfoque de género en las decisiones judiciales que puedan afectar los derechos fundamentales de las mujeres¹²⁰. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 40, 42, 43 y 53 superiores que establecen la prohibición de discriminación en su contra y el reconocimiento de medidas promocionales a su favor para asegurar la realización material del postulado de igualdad.

4.10.2. De igual manera en el plano nacional, la Ley 1257 de 2008 tiene por objeto “la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización”.

4.10.3. Estos compromisos también tienen sustento normativo en lo dispuesto en instrumentos internacionales cuyo fin es erradicar toda forma de violencia y discriminación contra la mujer¹²¹. Para el caso concreto, cobra especial relevancia lo dispuesto en la Recomendación general 23 de la CEDAW del 13 de enero de 1997, sobre la vida política y pública de las mujeres que establece, entre otros, el derecho a “ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”. Y, el artículo 7º conmina a los Estados Partes a “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre”.

4.10.4. Bajo esta perspectiva, la Sentencia T-267 de 2023 que citó la Sentencia T-344 de 2020, indicó que el enfoque de género en la administración de justicia “es un criterio hermenéutico que deben emplear todos los operadores jurídicos, con independencia de su jerarquía o especialidad, para la resolución del conflicto que se le plantea en cualquier caso en el que exista sospecha de relaciones asimétricas, prejuicios o patrones estereotipados de género. La falta de análisis con perspectiva de género en las decisiones judiciales que se refieran a violencia o cualquier tipo de agresión contra la mujer puede afectar aún más sus derechos por cuanto se omite valorar detalles y darle importancia a aspectos que para la solución del caso

¹²⁰ Sentencia SU-471 de 2023, que citó múltiples fallos en los que se ha aplicado el enfoque de género en las actuaciones judiciales y administrativas. Por ejemplo, en procesos de familia, frente a establecimientos penitenciarios y carcelarios, respecto de instituciones educativas, en procesos civiles, ante la jurisdicción en su especialidad penal, en procesos disciplinarios, frente a entidades públicas, etc.

¹²¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. “Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (Subraya fuera de texto); La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995; Convención de Belém do Pará; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

concreto resultan fundamentales, produciendo ello una “revictimización” por parte de los operadores jurídicos, como quiera que la respuesta que se espera de estas autoridades no es satisfactoria y, además, con frecuencia, reafirma patrones de desigualdad, discriminación y violencia en contra de esta población”.

4.10.5. Recientemente, la Sala de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, en el auto A-826 de 2024, abordó la necesidad imperiosa de que toda decisión administrativa o judicial tome en consideración las perspectivas diferenciales de las personas que se encuentran en situaciones concretas, las cuales merecen una valoración por parte de las autoridades y deben tener un impacto específico en la resolución del caso, en los siguientes términos:

“122. La necesidad constitucional de utilizar perspectivas diferenciales ha sido fundamentada por la Corte Constitucional como un desarrollo del principio y del derecho fundamental a la igualdad (art. 13) , junto a la cláusula del Estado social y democrático de derecho (art. 1) . Así, al exigir una aproximación distinta que se pregunte por sujetos situados en condiciones específicas y no de manera abstracta y descontextualizada, estos enfoques requieren dar un tratamiento especial –no generalizado– a quienes están en circunstancias de vulnerabilidad, indefensión, debilidad manifiesta, exclusión, marginación histórica o sean sujetos de especial protección constitucional (...)

123. En este sentido, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la necesidad de evaluar caso a caso las situaciones que requieren una mirada diferencial, especialmente en medidas relacionadas con la seguridad de las personas. Esto significa que tanto el análisis como la atención derivada de la perspectiva diferencial deben responder al contexto específico del individuo y/o colectivo. Lo que, a su vez, implica la necesidad de adecuar las respuestas del Estado a la situación concreta de las personas e ir más allá de categorías inamovibles y abstractas que guían el uso de los enfoques diferenciales, como el género, la orientación sexual, la raza, la etnia, la edad, la discapacidad y el territorio, entre otras (...)

Así, ha reconocido que las personas pueden estar atravesadas por más de una situación o condición que requiera un tratamiento diferencial y afirmativo. Esto, también a la luz de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales, exige que las autoridades implementen un análisis interseccional para materializar los enfoques diferenciales. Es decir: dar cuenta de cómo la articulación o cruce de situaciones, condiciones o relaciones de poder afecta a grupos y personas en distintos niveles, de diversas formas y en casos concretos”.

4.10.6. Asimismo, como lo ha expuesto la Sección Tercera del Consejo de Estado¹²², el desarrollo de estos mandatos superiores implica que las autoridades públicas reduzcan “los efectos generados por la transgresión histórica de dicha prohibición” y ha enfatizado sobre la importancia de

¹²² Sentencia del 27 de junio de 2017. Radicado número 50001-23-31-000-2000-30072-01(33945) B

proteger la integridad personal de las mujeres que comprende el derecho a vivir una vida libre de violencia:

“(...) el derecho a no sufrir acciones o conductas que, por razones de género, afecten su integridad física, sexual o psicológica. Frente a un derecho tan esencial como la integridad personal, el Estado tiene una obligación de doble naturaleza: por una parte, abstenerse de vulnerarlo por la acción directa de sus agentes (obligación negativa) y, de otro lado, a la luz de su obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, adoptar todas las medidas apropiadas para protegerlo y preservarlo (obligación positiva).(...) Estas obligaciones de respeto y garantía demandan del Estado una actividad de prevención y protección de las personas frente a potenciales o reales actos criminales de sus propios agentes o de otros individuos, además del deber de investigar efectivamente estas situaciones. Estos deberes se tornan en una `obligación reforzada` cuando se trata de prevenir y proteger a la mujer contra cualquier forma de violencia o discriminación en su contra, en atención al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará”¹²³.

4.10.7. En esta línea argumentativa el Consejo de Estado ha instado a incluir un criterio diferencial por parte de los jueces cuando el asunto analizado, por ejemplo, involucra la grave violación a los derechos humanos de las mujeres y de manera oficiosa ha reconocido medidas de reparación integral. Al respecto, ha expresado:

“De conformidad con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, en los procesos judiciales corresponde la valoración de daños irrogados a la luz de `los principios de reparación integral y equidad`. Ahora bien, en el presente caso la Sala encuentra que, aunque las actoras afectadas sólo pretendían la reparación de los perjuicios morales y materiales ocasionados, advertido que la Sala enfrenta un caso de grave violación de los derechos humanos y atendiendo a la jurisprudencia de la Sala, procederá en consecuencia”¹²⁴.

4.10.8. Cabe anotar que la Recomendación general 19 del Comité de la CEDAW definió la discriminación contra la mujer e incluyó la violencia dirigida contra la mujer que la afecta de manera desproporcionada, esto es, menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales.

4.10.9. En este marco normativo, la jurisprudencia en materia de reparación directa ha sostenido que las autoridades se encuentran obligadas a “adoptar medidas positivas tendientes al logro de la equidad y, por ende, a la erradicación de toda violencia contra las mujeres, de donde resulta imperativo estudiar los casos de violencia de género conforme al contexto histórico y social en que se enmarquen. En consecuencia, tanto los fiscales como los

¹²³ Sentencia del 9 de octubre de 2014. Radicación número 07001-23-31-000-2002-00228-01(29033)

¹²⁴ Sentencia del 28 de mayo de 2015. Radicación número: 17001-23-31-000-2000-01183-01(26958). También puede verse la sentencia del 13 de diciembre de 2017. Radicación número: 50001-23-31-000-2009-00335-01(42070).

jueces están compelidos al estudio de las pruebas en el marco de estas circunstancias”¹²⁵.

4.10.10. Asimismo, el *Juzgado 1º* afirmó en el marco de un proceso de tutela en el que tuteló el derecho al debido proceso al no realizarse la valoración probatoria con perspectiva de género lo siguiente:

“[E]l enfoque de género en esos casos obliga al juez a valorar las pruebas que obran en el expediente teniendo en cuenta las reglas de la experiencia, con especial rigor, para que la lectura sistemática de la realidad le permita identificar y entender los patrones de discriminación, sometimiento o violencia contra la mujer. Esto conmina al juez, además, a activar sus potestades legales en el impulso probatorio del proceso para determinar por qué una mujer decide no interponer acciones penales o llegar a un acuerdo de conciliación, o qué le impidió contar con asesoría jurídica, o cuáles barreras tuvo para acceder a la justicia”¹²⁶.

4.10.11. Finalmente, la Sentencia T-124 de 2015 abordó lo relacionado con las dificultades que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos: “(...) no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, es un factor que agrava la situación de riesgo. A lo anterior se agrega la circunstancia de que, sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han predominado en Colombia, han sido objeto de constante discriminación¹²⁷. Es por ello que, para la Corte, las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia (...)”.

4.10.12. Como se ve, aunque del relato jurisprudencial la mayoría de los casos están referidos a la violencia física o sexual que sufren las mujeres, las consideraciones expuestas son plenamente aplicables a otros escenarios en los que las mujeres padecen otro tipo de discriminación en su contra, pues en todo caso las violencias ejercidas contra la mujer en cualquiera de sus dimensiones son un acto de discriminación que vulnera sus derechos humanos.

4.11. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. “La Colombia fuera de Colombia Las verdades del exilio”¹²⁸.

¹²⁵ Sentencia del 28 de mayo de 2015. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01795-01(28813)

¹²⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 23 de abril de 2021. Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00282-01(45913). C.P. María Adriana Marín.

¹²⁷ Esta Corte en Sentencia T-496 de 2008, hizo referencia a la protección constitucional y del derecho internacional a la mujer frente a todo tipo de violencia, así como a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que les impone por su género, la violencia armada a las mujeres en el país. Cfr. C.J. 5 y 6.”

¹²⁸ Julio de 2022

4.11.1. En este acápite conviene destacar algunos aspectos importantes del informe de la Comisión de la Verdad al que hizo referencia el *apoderado judicial* de la actora en sede de revisión.

4.11.2. Un refugiado en México manifestó que: “Cargamos con la culpa de estar vivos y libres, y con el fantasma de estar en el exterior viviendo bien, pues socialmente nos dan un estatus imaginario de que tenemos subsidios del Estado, educación, vivienda y salud gratis”¹²⁹.

4.11.3. El informe indica que “La historia de las mujeres refugiadas, exiliadas y migradas se encuentra frente a un estado de triple victimización, que presentan impactos o condiciones específicas que se invisibiliza: por género, por desplazamiento forzado interno y por desplazamiento forzado transnacional”¹³⁰.

4.11.4. Asimismo, la Comisión de la Verdad señala que “en los puestos de control migratorio hay una subvaloración del papel que tienen las mujeres en los procesos políticos y sociales en Colombia”¹³¹. Y que su victimización suele ser minimizada, desconociendo su carácter de lideresas o víctimas directas o incluso ellas mismas minimizan las violencias sufridas al centrarse en sus familiares.

4.11.5. Sobre los estereotipos de género y el acceso al mercado laboral, el informe relata que:

“Tanto en el caso particular de las mujeres como en el de la población migrante, las posibilidades laborales son siempre menores y en peores condiciones de las que tenían en Colombia. Es decir, trabajan en condiciones de precarización y sin beneficios de seguridad social o prestaciones, y en caso de lograr acceder a trabajos técnicos o profesionales, hay una brecha salarial en relación con los ciudadanos/as del país receptor (...)

Para muchas, esto implica un retroceso en relación con los derechos de las mujeres y su rol social. Algunas que habían logrado abrirse un espacio en escenarios políticos y profesionales a mucho pulso, así como en los procesos sociales a los que habían dedicado su vida, se ven enfrentadas a que nada de eso existe en este nuevo escenario adonde llegaron”.

4.11.6. Acerca de las afectaciones que se manifiestan en el exilio el informe cuenta que:

“(...) los dolores y sufrimientos de las mujeres quedan relegados a su propia intimidad en contextos donde deben rehacer sus propias vidas y las de sus familias, tratando de dejar atrás lo vivido. El exilio es un contexto particularmente difícil para ello, dado que a las urgencias por tener

¹²⁹ Pág. 244

¹³⁰ Pág. 307

¹³¹ Pág. 308

reconocimiento, recursos o apoyo se une frecuentemente la situación de incertidumbre (...) El hecho también de tener que recordar y expresar, pasar varias veces por entrevistas con migración, con equipos de trabajo social u organizaciones de apoyo, convierte esas experiencias en algo central, de lo que se tiene que hablar, aunque se quiera mantener silencio y distancia.

Esto supone la efervescencia emocional de procesos de duelo o de pensamientos repetitivos sobre lo vivido (...)”¹³².

4.11.7. De igual manera en este documento se hace referencia a que en “la mayoría de los casos, el retorno es una decisión que pretende ser definitiva y que supone el fin del exilio (...)”¹³³.

5. Estudio del caso concreto

5.10. El Juzgado 4º incurrió en la causal específica del defecto fáctico por valoración defectuosa.

5.10.1. El *Juzgado 4º* realizó inferencias a partir del reconocimiento de la condición de asilados en *Canadá* de la parte actora, argumentando que, según el documento aportado al plenario de reconocimiento de dicho estatus migratorio, la demandante y su grupo familiar gozaban de estabilidad económica, social, laboral y en materia de seguridad social.

5.10.2. No obstante, al revisar la aprobación de asilo enviada por parte del Departamento de Justicia de *Canadá* a la señora *Beatriz* se evidencia que, tal como lo indicó el *Juzgado 4º*, en esta le manifiestan que “puede solicitar ciertos beneficios que se describen más adelante. Igualmente, es responsable de cumplir con ciertas leyes y reglamentos, si tales leyes y reglamentos se aplican a su caso”¹³⁴. Los beneficios enumerados en ese documento son los siguientes: autorización de empleo, condición de beneficiario de asilo derivado, carnés del seguro social, asistencia y servicios a través de la Oficina de Reubicación, asistencia y servicios laborales, ajuste de estatus.

5.10.3. Sin embargo, a juicio de la Corte, la posibilidad de acceder a dichos beneficios no significa que se hubiesen activado de manera automática a favor de la demandante y de su grupo familiar, pues los mismos debían solicitarse y, en todo caso, se encontraban sujetos al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de ese país. De modo que el alcance que le otorgó la autoridad judicial al reconocimiento del estatus migratorio no se vislumbra como razonable, pues de la lectura de su contenido no es posible atribuirle el alcance que la autoridad accionada le dio para concluir el reasentamiento y estabilidad socioeconómica desde el mismo momento en que se les otorgó el asilo.

¹³² Pág. 316

¹³³ Pág. 375

¹³⁴ Archivo digital (250002336000201301229 01- C2-20221216_10342312) folios 735 a 741

5.10.4. Dicha valoración probatoria contraría los principios de la lógica y de la sana crítica si, además, se lee en conjunto con lo expuesto en los testimonios que obran en el plenario acerca de las dificultades que debió afrontar la parte actora en dicho país.

5.10.5. Al respecto, la autoridad judicial destacó una declaración rendida por el señor *JG*, ministro evangélico que le brindó apoyo a la familia mientras estuvieron en *Ontario*, en los siguientes términos:

“Les procuramos becas en una escuela privada para *Lucía* y *Darío* para que pudiesen continuar sus estudios, cuando consiguieron el permiso de trabajo comenzaron a hacer trabajos puntuales, limpiando casas, pintando casas, *Gabriel* como obrero ocasional en alguna obra y por fin se asentaron como limpiadores en la escuela particular donde participaban sus hijos (...) Luego poco a poco, cada cual fue progresando, ayudando a maestras, uno de ellos logró enseñar español como asistente del maestro, mientras intentaban proseguir estudios. (...) *Beatriz* creo que hizo estudios para ser agente de Bienes Raíces. Y se fueron asentando poco a poco. Lograron comprar una casita pequeña, (...) y luego lograron entrar a estudios teológicos en una institución (...) y allí lograron becas para hacer estudios por 3 años. Sus hijos hicieron un año de educación hogareña y luego de graduarse de secundaria lograron entrar a la misma escuela de sus padres (...) sirvieron como paralegales en temas migratorios (...)”.

5.10.6. Del anterior testimonio el *Juzgado 4º* concluyó que, en efecto, estaba probado que los actores pudieron acceder a todos los beneficios económicos que su calidad de asilados les otorgaba “lo que les permitió asentarse en el país que les brindó la protección internacional que requerían, situación que además les habría posibilitado acceder, con la correspondiente ayuda administrativa, a la justicia en Colombia (...) –un año después de su llegada a *Canadá*-, se les garantizó el acceso a condiciones de vida dignas en cuanto a inclusión legal, económica y social, dentro de un entorno seguro”.

5.10.7. No obstante, la valoración probatoria realizada no evidencia que el *juzgado* haya tomado en consideración que lo manifestado por el declarante daba cuenta de un proceso de asimilación de la parte actora a su nueva realidad en un país extranjero, tampoco hizo alusión al periodo que le tomó a la familia *demandante* lograr un mínimo de estabilidad económica, lo cual, no se observa que hubiese acontecido desde el mismo momento en el que les reconocieron el estatus migratorio de asilados. Lo anterior, coincide con otras declaraciones rendidas al interior del plenario como la del pastor de la iglesia *JFC* el 27 de agosto de 2014, en la que contó que había conocido a toda la familia en el año 2007 “y por mucho que pudieron solo consiguieron trabajos muy simples para sobresalir” y sobre las condiciones sociales, económica y culturales, manifestó “En realidad fue muy difícil, porque primero no conocían el idioma, segundo por mucho que pudieron hacer no alcanzaban a

darle lo necesario a sus hijas”. Y, sobre el tiempo en el que permanecieron en *Canadá* expresó “aproximadamente desde el 2007, parece ser que ya tenía años atrás, porque ellos testificaban que habían batallado en otras ciudades”.

5.10.8. En ese sentido, si bien los jueces tienen una amplia potestad de valoración probatoria, ello no implica de ningún modo, que este sea discrecional o que pueda ejercerse al margen de los postulados constitucionales que vinculan su actuación judicial.

5.10.9. El reconocimiento del estatus de asilados junto con la declaración con base en la cual fundamentalmente el *Juzgado 4º* adoptó la decisión objeto de reproche, hace alusión al momento en el que la familia se refugió en *Canadá*, el reconocimiento del asilo y, posteriormente, todos los esfuerzos que les implicó generar ingresos, los diferentes trabajos no calificados que tuvieron que realizar en un país extranjero para sobrevivir, las becas otorgadas por el pastor de la iglesia para que sus hijos pudieran acceder a la educación. Lo cual denota que la estabilización socioeconómica que la autoridad judicial supuso que se logró desde la aprobación del asilo no se logró desde ese mismo momento, sino que se trató de un proceso y de un daño continuado derivado de su estatus de asilados que perduró en el tiempo.

5.10.10. Es decir, que la valoración de la prueba tampoco conlleva la conclusión que presentó el *Juzgado 4º* en su fallo, esto es, que la estabilización socioeconómica se logró desde el 4 de agosto de 2003, porque la familia ya tenía resueltas todas sus necesidades. Pues, es una interpretación contraevidente de las pruebas, teniendo en cuenta la circunstancia en la que se encontraban los actores desde el momento en el que debieron abandonar forzosamente su país. No obstante, con base en dicho supuesto sustentó el reasentamiento social, económico, cultural, laboral, entre otros, de la familia *García*.

5.10.11. Sumado a que puede considerarse que la autoridad judicial analizó con excesivo rigor los efectos jurídicos que formalmente se desprendían del reconocimiento del estatus migratorio de asilados, en tanto concluyó que como en este se enunciaban algunos beneficios a los que puede acceder la población refugiada, por ello y de manera inmediata, la demandante y su núcleo familiar tenían satisfechas todas sus necesidades.

5.10.12. En contraste, puede evidenciarse de esa misma declaración todas las condiciones adversas que debieron sortear los demandantes, y que asumieron como parte de su cotidianidad y de su nueva realidad, algunas de las cuales fueron superadas, si acaso, de manera parcial. Una de ellas, según lo que también informó *la parte demandante*, se dio de manera tangencial en el plano económico.

5.10.13. El alcance otorgado a algunas de las pruebas obrantes en el plenario, tuvo una incidencia directa en la decisión que adoptó el *Juzgado 4º* porque

con base en la valoración probatoria realizada revocó el fallo de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de los actores y declaró la caducidad de la acción de reparación directa y los condenó en costas. Lo cual, impidió que el asunto puesto a su consideración como apelantes únicos fuera resuelto de fondo.

5.10.14. De igual manera, a juicio de la Corte, constituye un argumento irrazonable, a partir del contexto ampliamente relatado en el proceso de la referencia, que en el análisis desplegado por el *Juzgado 4º* no se hubiese realizado una mínima consideración sobre los daños psicológicos ocasionados a la señora *Beatriz* y a su familia ante la situación que tuvo que afrontar en solitario en la Fiscalía General de la Nación y que motivó su renuncia al cargo de fiscal encargada de la investigación de la masacre de *Nariño*.

5.10.15. En particular, no hizo ninguna referencia a la renuncia que realizó la familia a sus proyectos de vida en Colombia, al ejercicio de su profesión como abogados, a sus vínculos afectivos y de apoyo con sus familiares y amigos, a ejercer la crianza en su cultura, que afectó además a dos menores de 7 y 9 años para la época en la que ocurrieron los hechos, todo lo cual implica atravesar un duelo por las pérdidas que afrontaron a nivel personal y familiar.

5.10.16. Sin embargo, a juicio de la Corte estas realidades no se encontraban superadas ante la declaración jurídica del estatus migratorio reconocido a la familia *Beatriz*. Lo cual, valga anotar, como lo sostuvo *el apoderado judicial de la parte actora* al hacer referencia al informe de la Comisión de la Verdad, se deriva de un imaginario social según el cual “muchas personas piensan que cuando se sale del país se hace para tener unas mejores condiciones laborales y de vida. Sin embargo, no es así, pues muchos casos muestran que quien se va al exilio salvó su vida pero perdió sus redes de apoyo, su estatus social, sus bienes, entre muchas otras cosas”¹³⁵.

5.10.17. Circunstancia que llama la atención de la Sala plena, pues dicha situación de vulnerabilidad no fue tomada en cuenta en absoluto en el fallo judicial. En otras palabras, se dio por hecho el bienestar de la familia a nivel social, cultural, económico y en materia de seguridad social sin tener en cuenta lo expuesto por las entidades encargadas de analizar esta realidad y de lo relatado por los propios demandantes y de su núcleo familiar cercano, acerca de las condiciones reales en las que se encontraban los demandantes en un país extranjero.

5.10.18. Asimismo, la Sala no encuentra válido el argumento presentado por el *Juzgado 4º* en el sentido de que no encuentra justificación alguna para que la familia no hubiese acudido a la administración de justicia dentro de los dos años siguientes a la concesión del asilo, cuando estaban superadas todas las barreras de seguridad y se encontraba probado que los actores otorgaron poder general a uno de sus familiares para la enajenación de un bien, puesto

¹³⁵ Archivo digital, consecutivo 17 (5.4apoderadojudicial.zip), folios 8 y 9

que como lo expuso el *apoderado judicial* de los demandantes en su intervención en sede de revisión esa equiparación es descontextualizada. Pues (i) dicha venta se realizó para solventar los gastos económicos en el exterior, lo cual no es consonante con la supuesta estabilización socioeconómica que se logró desde el mismo momento en el que se movilizaron a *Canadá*; (ii) es sustancialmente diferente otorgar un poder general para celebrar un negocio jurídico, que un poder especial para demandar al Estado casi que de manera inmediata al abandono forzoso del país, esto es, a partir del año 2003, ya que como lo dijo la actora, las condiciones y sensación de inseguridad persistían en ella, y no se encontraban en condiciones a nivel emocional, psicológica, jurídica ni económica para adelantar un proceso judicial de esas connotaciones; y sobre todo, (iii) porque en Colombia aún se encontraba su familia y la investigación que tuvo a su cargo implicaba estructuras paramilitares y a agentes estatales que posteriormente fueron hallados responsables por la masacre perpetrada en *Nariño*.

5.10.19. La anterior situación se mantuvo por mucho tiempo, incluso la *Fiscalía de Derechos Humanos* declaró delito de lesa humanidad la masacre de *Nariño*. De modo que, del contexto del caso, tampoco puede colegirse de manera inequívoca que el daño cesó a partir del momento en el que la demandante y su familia se encontró fuera del país y tuvieron la calidad de asilados ante una declaración jurídica de reconocimiento de estatus migratorio que legalizó su permanencia en *Canadá*.

5.10.20. Por lo expuesto, no puede asumirse como lo entendió el *Juzgado 4º* que la actora y su núcleo familiar se encontraban en posición desde una perspectiva material de acudir a la administración de justicia.

5.10.21. Asimismo, el *Juzgado 4º* incurrió en una indebida valoración probatoria al no aplicar la perspectiva diferencial con enfoque de género en el que se analizaran las condiciones específicas de la fiscal que debió refugiarse en el exilio junto a su familia. Al contrario, fue una circunstancia invisibilizada en el caso objeto de análisis. No obstante, en este caso concurren diversas vulnerabilidades que debieron tomarse en consideración por el *Juzgado 4º* desde una perspectiva de género.

5.10.22. Como lo advirtió el *Juzgado 3º* la falla en el servicio afectó a una funcionaria judicial que requería la protección de la Fiscalía General de la Nación no solo por tratarse de una fiscal sino de una mujer, circunstancia que no fue advertida por la entidad bajo un enfoque de género.

5.10.23. En esa medida, el *juzgado* enfatizó que el daño antijurídico cobraba más relevancia pues la fiscal, en ejercicio de sus funciones expuso su vida e integridad a favor de la entidad estatal demandada y, que la ausencia de protección a la Señora *Beatriz*, funcionaria judicial, expuesta a ciertos riesgos en desarrollo de su labor, es un incumplimiento de los deberes del Estado para proteger a las mujeres de la violencia, constituye una forma de

discriminación, desconoce la igual protección ante la ley, fomenta un ambiente de impunidad y promueve la repetición de la violencia.

5.10.24. Las anteriores consideraciones son plenamente compartidas por la Corte Constitucional, pues el *Juzgado 4º* no tuvo en cuenta, por ejemplo, que la fiscal *Beatriz* debió renunciar al cargo que ostentaba como fiscal de la Unidad de Derechos Humanos, quien tenía a cargo una investigación de gran relevancia para el país como la de la masacre perpetrada en *Nariño*. Algunas de las razones por las cuales se sintió presionada en ejercicio de sus funciones judiciales fueron expuestas en la carta dirigida al entonces Fiscal General de la Nación, un día después de que presentara su renuncia al cargo el 27 de febrero de 2002¹³⁶. No obstante, como lo señaló su *apoderado judicial* en sede de revisión, consta que en medios de comunicación el fiscal general las desestimó justificando dicha renuncia en que la fiscal iba a realizar nuevos proyectos con instituciones internacionales¹³⁷ o que “la salida de la Fiscal *Beatriz* fue por su propia voluntad y que, debido a que se dirigía a *Canadá*, no tenía problemas socio-económicos sino que, por el contrario, iba a darse la gran vida¹³⁸”.

5.10.25. En concreto, frente a la fiscal *Beatriz* la valoración descontextualizada, aislada y discriminatoria de las pruebas conllevó la resolución del caso de manera neutral sin tomar en consideración la aplicación de un enfoque de género a una mujer, madre, proveedora económica, quien debió enfrentar la barrera del idioma para comunicarse, víctima de una grave violación a los derechos humanos como el desplazamiento forzado y el exilio.

5.10.26. En particular, sobre la circunstancia del exilio cabe destacar lo expuesto en el Informe de la Comisión de la Verdad en el sentido de que dicha situación no es vivida de la misma manera por los hombres y las mujeres, pues ellas son invisibilizadas no solo por cuestiones de género sino por el desplazamiento forzado y transnacional; sufren discriminación a nivel laboral y económico y su victimización suele ser minimizada no solo por los demás sino por ellas mismas, quienes generalmente son el soporte de su familia.

5.10.27. Por ejemplo, a nivel laboral cobra gran relevancia la violencia sufrida por la señora *Beatriz* cuando se vio obligada a abandonar el país, pues en ese momento investigaba un caso de gran trascendencia nacional, lo cual implicó la renuncia no solo a un cargo sino a un proyecto de vida, al ascenso profesional, aspecto que no es menor si se tienen en cuenta las barreras que enfrentan las mujeres en el acceso a cargos públicos de máxima responsabilidad, y el deber que tienen los Estados para promover la vida

¹³⁶ Archivo digital (200ED_CUADERNO9_01PRUEBA-Y ANEXOS), folios 70 al 72

¹³⁷ Archivo digital, consecutivo 17 (5.4apoderadojudicial.zip), folio 2.

¹³⁸ *Ibidem*, folio 3

política y pública de las mujeres como el compromiso de eliminar la discriminación contra la mujer en esos ámbitos.

5.10.28. De igual manera, el fallo tampoco tomó en consideración la situación específica del señor *Gabriel* quien se desempeñaba como juez de la República y no pudo posesionarse, posteriormente, como juez de familia ante la situación del exilio. Asimismo, no se valoró la circunstancia de sus hijos que al momento de abandonar forzosamente el país apenas contaban con 7 y 9 años, quienes vieron afectada su autoestima, no pudieron acceder a la educación superior mientras se encontraron en otro país, y accedieron a la educación a través de las becas que les otorgaban sus benefactores. También, se vieron privados del cuidado y amor de su familia extensa, en particular, de sus abuelos por línea materna y paterna, quienes también se vieron afectados por esta ruptura familiar a causa del desplazamiento y exilio forzoso.

5.10.29. Al respecto, el *Juzgado 4º* refirió, de manera general, lo siguiente:

“Así, se tienen las declaraciones de los señores *JFC*, quien conoció a la familia *García* en *Canadá* por la amistad entre sus hijos, *MMA*, amiga de muchos años de la familia y *NB*, hermana de *Beatriz*, quien fue la que recibió a la familia en primer término en *Canadá*; quienes, a pesar de que convergen en las duras situaciones que debieron pasar sus conocidos, propias del exilio, refirieron que los esposos consiguieron distintos trabajos en *Canadá* y que los hijos accedieron a educación privada” (Subraya fuera de texto).

5.10.30. Como se ve, el *Juzgado 4º* ignoró la situación concreta en la que se encontraba la accionante y su grupo familiar, contexto que le hubiera permitido hacer un análisis con enfoque diferenciado respecto al momento desde el cual debía contabilizarse el término de la caducidad de la acción de reparación directa y hacer efectivos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia y a la reparación integral.

5.10.31. En conclusión, el defecto fáctico alegado por valoración contraevidente o irrazonable de las pruebas, en primer lugar, tiene incidencia en la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales de la demandante y de su grupo familiar. Esto es, el derecho al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, y a la reparación integral porque la decisión adoptada le impide materialmente acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para reclamar los perjuicios que, a su juicio, le fueron causados por la Fiscalía General de la Nación cuando se desempeñaba como fiscal de la Unidad Especializada de Derechos Humanos de esa entidad a cargo de la investigación de la masacre perpetrada en *Nariño*.

5.10.32. De igual manera, el juicio valorativo es de tal entidad que le impide a la parte actora acceder a la administración de justicia para obtener el pago de los perjuicios sufridos en el exilio forzoso y que fueron parcialmente

concedidos por el juez de reparación directa en primera instancia, al declarar probada la excepción de caducidad de oficio sin tomar en cuenta los obstáculos materiales que le impedían a ella y a su familia, acceder a los jueces administrativos desde el momento en el que les concedieron dicho estatus migratorio porque se encontraban atendiendo las necesidades más apremiantes del día a día, en particular, de sobrevivencia en el ámbito físico, psicológico, emocional, económico, cultural, social, entre otros. A pesar de dichos obstáculos, de manera contraevidente e irrazonable el *Juzgado 4º* concluyó que, a partir del 4 de agosto de 2003, fecha en la que se les reconoció el exilio, se encontraba acreditado el reasentamiento y estabilización socioeconómica de los demandantes.

5.10.33. Adicionalmente, la autoridad judicial al no valorar las particularidades del caso concreto le negó a la parte actora la aplicación del enfoque diferencial con perspectiva de género al que tiene derecho, lo cual, fue determinante en el análisis de la figura procesal del término de caducidad, sin que analizara las condiciones materiales que vivió la fiscal *Beatriz* fuera del país derivadas de la circunstancia del exilio.

5.10.34. En particular, la ausencia de la aplicación de un enfoque diferencial en su calidad de funcionaria judicial a cargo de una investigación de graves violaciones a los derechos humanos como la masacre perpetrada en *Nariño*. Es decir, aunque como se vio en la parte considerativa, la jurisprudencia constitucional ha analizado la vulneración de los derechos de las mujeres y la ausencia de un enfoque de género en contextos de violencia intrafamiliar, sexual o de mujeres defensoras de derechos humanos, ello no excluye la aplicación de dicha perspectiva en escenarios como el estudiado en esta oportunidad: el de las funcionarias judiciales encargadas de proteger los derechos humanos en un contexto de graves violaciones a dichas garantías como las fiscales y jueces penales en el territorio colombiano. Específicamente, en las zonas del país donde el conflicto armado ha tenido un mayor impacto.

5.10.35. Como se ve, en este caso la actora se desempeñaba como funcionaria judicial, fiscal encargada de investigar un caso de graves violaciones a los derechos humanos e incluso infracciones al derecho internacional humanitario por la masacre de *Nariño* y en el que estaban involucrados terceros y agentes estatales. Este hecho la llevó al asilo junto con su grupo familiar, por lo cual, como lo afirmó el juez de primera instancia de reparación directa, esta circunstancia exigía un deber especial de protección del Estado a favor de la funcionaria judicial quien estaba arriesgando su vida para cumplir con sus funciones.

5.11. El *Juzgado 4º* incurrió en el defecto específico de desconocimiento del precedente constitucional.

5.11.1. El *Juzgado 4º* desconoció el precedente constitucional, en particular, la Sentencia SU-167 de 2023¹³⁹. En primer lugar, porque omitió aplicar la jurisprudencia vigente en relación con la necesidad de analizar las circunstancias particulares de la parte accionante para establecer su reasentamiento o arraigo, específicamente a nivel social y económico, en el nuevo lugar de residencia.

5.11.2. En segundo lugar, la autoridad accionada limitó el análisis del caso a la posibilidad que tenía la accionante de presentar la demanda de reparación aun estando fuera del país, cuando también tenía que estudiar si el daño alegado había cesado, por ejemplo, en lo que respecta al proyecto de vida y a la unidad familiar. Al respecto, no puede ignorarse que la demandante y su pareja, abogados y jueces de la República, se vieron obligados a trabajar en labores de obra y aseo, respectivamente. Tampoco, que la familia extendida se vio separada por el asilo de la actora y que el estudio de los menores de edad debió ser asumido por benefactores particulares.

5.11.3. En consecuencia, el análisis de las condiciones materiales en las que se encontraba la parte actora para ejercer el medio de control de reparación directa debió tomarse en consideración para contabilizar el término de caducidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

5.12. El *Juzgado 4º* incurrió en la causal específica del defecto procedimental absoluto.

5.12.1. De igual manera, la sentencia objeto de reproche sustentó su decisión de declarar la caducidad de la acción de reparación directa, en que “(...) ningún medio de prueba estuvo dirigido a demostrar la imposibilidad del acceso material de los actores a la jurisdicción, más allá de indicar que la `situación de riesgo` le impedía al núcleo familiar *García*, regresar a Colombia, por lo que se alegó la configuración de un daño continuado y la inaplicación de las reglas de caducidad”.

5.12.2. Sin embargo, no tuvo en cuenta que la demanda fue presentada el 4 de julio de 2013 y los alegatos de conclusión fueron formulados el 20 de mayo de 2015, en primera instancia, y el 25 de mayo de 2017, en segunda instancia y que la regla jurisprudencial antes enunciada, esto es, que los demandantes

¹³⁹ Es importante aclarar que en el presente caso no se hace alusión al desconocimiento del precedente constitucional sentado en la Sentencia SU-254 de 2013 (el cual fue estudiado recientemente en la Sentencia T-374 de 2023) porque como se expuso en la parte considerativa de esta providencia para su aplicación es necesario que concurren dos condiciones: la primera, que los peticionarios tengan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, lo cual se halla acreditado en este asunto pues, la parte actora goza de protección constitucional reforzada por su circunstancia de vulnerabilidad. La segunda, es que los accionantes se encuentren inscritos en el registro de víctimas desde antes de entrar en vigencia la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, en el caso bajo análisis los actores no cumplirían con esta condición, ya que de las pruebas obrantes en el expediente su inscripción se realizó el 16 de septiembre de 2013. Archivo digital: (17_11001031500020220650900-(2023-10-6 10-57-20)-105720-16 ANEXOS” Anexo 5_ Acreditación RUV).

alegaran la imposibilidad material de acudir a la administración de justicia para desvirtuar, eventualmente, el acaecimiento del término de la caducidad de la acción, fue introducida mediante la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020¹⁴⁰.

5.12.3. No obstante, el *Juzgado 4º* les impuso esta carga argumentativa en el fallo de segunda instancia sin darles la oportunidad a los actores de readecuar sus alegatos de conclusión a las nuevas exigencias establecidas en la jurisprudencia y, por lo tanto, la autoridad judicial incurrió en un defecto procedimental absoluto.

5.13. El *Juzgado 4º* incurrió en la causal específica del defecto sustantivo al condenar a la parte actora al pago de las costas procesales.

5.13.1. El *Juzgado 4º* dispuso que, en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011¹⁴¹, dispondría sobre la condena en costas y que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 365¹⁴², hay lugar a condenar a la parte vencida en un proceso o a quien se le resuelve desfavorablemente un recurso. En virtud de lo anterior, fijó “las agencias en derecho por ambas instancias. Amén de que la parte demandada no presentó recurso de apelación, hecho que no implicó la erogación de mayores costos a esa parte, tales costas estarán a cargo de los demandantes y se pagarán a la entidad demandada en la suma equivalente al 1% de las pretensiones negadas (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

5.13.2. En la acción de tutela los actores alegaron que la condena en costas no procede de manera automática, sino que debe analizarse el actuar de la parte vencida en el proceso con el fin de determinar si existió mala fe o temeridad por no existir un fundamento legal para ejercer el medio de control. En esa medida, la parte accionante le estarían solicitando a la Corte valorar la procedencia de la condena en costas con fundamento en un criterio subjetivo que, tal como quedó expuesto en la parte motiva, era el que se aplicaba antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, no es posible aplicar el criterio subjetivo que regía bajo la aplicación del Código Contencioso Administrativo.

5.13.3. No obstante, observa la Sala plena que, aunque la autoridad judicial aplicó un criterio objetivo- valorativo para la imposición de la condena en

¹⁴⁰ Es importante anotar que la tesis de la “imposibilidad material” de acudir a la administración de justicia tiene fundamento en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Al respecto, es importante anotar que las sentencias con base en las cuales el *Juzgado 4º* analizó la aplicación de la figura jurídico procesal de la caducidad aplicaron las reglas jurisprudenciales introducidas en ese fallo de unificación.

¹⁴¹ ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

¹⁴² ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

costas ya que dispuso sobre las costas procesales y explicó por qué fueron causadas y efectivamente probadas, a juicio de esta Corporación dadas las particularidades del caso bajo estudio dicha condena resulta irrazonable y desproporcionada. Lo anterior, porque el ordenamiento jurídico consagra excepciones para la aplicación de dicha figura procesal a las que hubiese podido acudir la autoridad judicial, en aras de asegurar el respeto y la realización de los principios, derechos y deberes constitucionales a favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, como es el caso de los demandantes, quienes tienen la calidad de apelantes únicos en segunda instancia.

5.13.4. Cabe enfatizar que el artículo 188 del CPACA, contiene una excepción a la regla general de disponer sobre la condena en costas, en aquellos casos donde “se ventile un interés público”. Y, también señala que, en todo caso, se decidirá sobre su imposición cuando la demanda se presentó con manifiesta carencia de fundamento legal¹⁴³.

5.13.5. Específicamente, en el caso objeto de análisis el defecto sustantivo se configuró porque el *Juzgado 4º* al realizar el proceso interpretativo de las normas aplicables para imponer la condena en costas no tomó en consideración la calidad de sujetos de protección constitucional reforzada de la actora y de su familia. Circunstancia que daba lugar a aplicar la excepción contemplada en el artículo 188 del CPACA. Esto porque en este caso se ventila una cuestión de interés público en la medida en que, en virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, es de interés público el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado y porque, de las pruebas obrantes en el plenario, se observa que la demanda no se presentó con manifiesta carencia de fundamento legal.

5.13.6. Así las cosas, la Corte coincide con el argumento expuesto por los demandantes y las demás integrantes de la Sala que salvaron su voto en segunda instancia como jueces de tutela, en el sentido de que la fijación en costas debe guardar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad sobre todo atendiendo la calidad de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos que ostentan los accionantes, pues puede desincentivar el ejercicio de la acción de reparación directa de otras víctimas ante el temor de ser condenados en costas por los jueces administrativos.

6. Decisión a adoptar

¹⁴³ Es importante anotar que, aunque la demanda fue presentada con anterioridad a que se adicionara el inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en relación con que en todo caso la sentencia dispondría de la condena en costas cuando se evidenciara que esta se había presentado con manifiesta carencia de fundamento legal, el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó ese contenido, es una norma plenamente aplicable al asunto de la referencia por tratarse de una disposición procesal de aplicación inmediata, que no cuenta con un régimen de transición ni con una regulación de vigencia aplazada, al tenor de lo previsto en el inciso 3 del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según el cual “De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011”.

6.10. En consecuencia, la Sala Plena revocará las sentencias de tutela expedidas en primera y segunda instancia que declararon improcedente y negaron, respectivamente, el amparo invocado por los peticionarios, por incumplir el requisito genérico de tutela contra providencia judicial de relevancia constitucional y no hallar configurados los defectos sustantivo y fáctico alegados. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral de *Beatriz* y otros; dejará sin efecto la sentencia expedida por el *Juzgado 4º* y le ordenará que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que tenga en cuenta todas las consideraciones de esta providencia y resuelva de fondo el recurso de apelación presentado por la parte actora como apelante único.

IV. 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 Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR los fallos proferidos por el *Juzgado 1º*, el 2 de mayo de 2023 y por el *Juzgado 2º*, el 21 de septiembre de 2023, que no accedieron al amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora *Beatriz* y otros.

SEGUNDO.- En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral de *Beatriz* y otros. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la sentencia dictada en segunda instancia el 15 de julio de 2022, por el *Juzgado 4º* dentro del medio de control de reparación directa, ejercido por la accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación.

TERCERO.- ORDENAR a el *Juzgado 4º* que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que tenga en cuenta todas las consideraciones de esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente
Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General