



SENTENCIA SU-163/23

M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Expediente: T-8.101.824

CORTE AMPARA EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO EN TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL PROFERIDA POR LA SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CÚCUTA

1. Antecedentes

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional revisar el fallo adoptado dentro del proceso de tutela promovido por la sociedad Agroindustrias Villa Claudia S.A. ("AVC") contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta (Tribunal accionado).

La accionante pretendía la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideraba vulnerado con la sentencia proferida por el Tribunal accionado, al conceder a los solicitantes la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras sobre predios que eran de propiedad de la sociedad accionante, al tiempo que le negaron a esta última el reconocimiento de la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa y las correspondientes compensaciones, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Tras verificar el cumplimiento de los requisitos genéricos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena se planteó los siguientes dos problemas jurídicos relacionados con los defectos alegados por la sociedad accionante:

¿La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, por haber incurrido en un **defecto sustantivo** por: (i) indebida aplicación del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 y por desconocimiento de la interpretación fijada sobre este en la Sentencia C-250 de 2012, así como de lo dispuesto en la Sentencia C-054 de 2016, al reconocerle efectos temporales distintos a los definidos por el Legislador, pues el Tribunal accionado consideró que los reclamantes eran titulares del



derecho a la restitución de tierras, a pesar de haber sufrido hechos victimizantes con anterioridad al 1º de enero de 1991; y (ii) por indebida aplicación de los artículos 74, 75 y 77 de la Ley 1448 de 2011, en tanto que se reconoció la titularidad del derecho de restitución de tierras, a personas cuyos hechos victimizantes no constituyen despojo frente a la venta del predio Venecia?

¿La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, por incurrir en un **defecto fáctico**, al haber valorado en indebida forma las pruebas que hubieran llevado a declarar probada la buena fe exenta de culpa y, en consecuencia, ordenar a favor de la accionante una compensación y la posibilidad de continuar administrando el proyecto productivo desarrollado en el predio Venecia?

2. Síntesis de los fundamentos

Con el fin de resolver los dos problemas jurídicos planteados, la Sala Plena abordó el estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) breve caracterización de los defectos sustantivo y fáctico; (ii) el derecho fundamental a la restitución de tierras; (iii) la estructura del proceso de restitución de tierras, con especial énfasis en (a) el ámbito temporal de aplicación de las medidas de restitución; (b) el concepto de víctima en este marco jurídico; y (c) el estándar probatorio para acreditar la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, reiterando así el estándar previsto en las sentencias C-330 de 2016 y SU-424 de 2021, y la jurisprudencia de las salas especializadas de restitución de tierras.

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala fijó las siguientes subreglas con base en el marco jurídico especial de restitución de tierras y la jurisprudencia constitucional en materia del derecho fundamental a la reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

(i) Por expreso reconocimiento de la jurisprudencia constitucional, en armonía con los instrumentos de derecho internacional, las víctimas de abandono forzado o despojo tienen el derecho fundamental a la restitución de tierras.

(ii) En punto a la etapa judicial de la acción de restitución de tierras, la normas procesales y sustanciales previstas en la Ley 1448 de 2011 deben ser

interpretadas razonablemente de acuerdo con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, así como a la luz de los principios pro-persona e *in dubio* (en caso de duda) pro-víctima, mas no de forma exegética o formalista.

(iii) La titularidad del derecho a la restitución de tierras depende, entre otros elementos, de que los hechos victimizantes se encuentren dentro del marco temporal previsto en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 (1 de enero de 1991 y vigencia de esta ley). Sin perjuicio de lo anterior, en casos excepcionales, podrá ser reconocido como titular de tal garantía cuando se compruebe un nexo de causalidad entre las acciones violentas sufridas por la víctima antes de 1991, el miedo ocasionado y la incidencia directa o indirecta que este tuvo en la enajenación del inmueble en vigencia del límite temporal referido.

(iv) A pesar de que el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 no distingue entre personas naturales y jurídicas a efectos de definir el concepto de víctima bajo dicho régimen, la Sala concluyó que dicho precepto no incluye a las personas jurídicas. En efecto, de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 tomadas en conjunto y a la luz de los debates suscitados a lo largo del trámite legislativo, se desprende que las medidas de reparación establecidas en la ley en referencia tienen como finalidad esencial tutelar derechos y atributos propios del ser humano en atención a la transversalidad de la dignidad humana. En atención a lo anterior, para la Corte el concepto de víctima en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 incluye únicamente a personas naturales.

(v) En el marco del proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, por regla general, se aplica un estándar rígido al opositor que pretende demostrar que actuó con buena fe exenta de culpa al momento de adquirir el predio objeto de restitución. Ello, implica acreditar que (i) obró con honestidad, rectitud y lealtad al momento de adquirir el predio objeto de restitución; y (ii) la realización de actuaciones positivas encaminadas a averiguar y verificar que el negocio jurídico se ajustó a los parámetros legales, esto es, la conciencia y certeza de que el predio no fue despojado o abandonado forzosamente. Excepcionalmente, en tratándose de segundos ocupantes que no tienen relación con la situación de despojo, la Corte determinó que es posible flexibilizar el estándar a fin de no afectar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad (Sentencia C-330 de 2016).

(vi) En el proceso de restitución de tierras el principio de buena fe tiene diferentes implicaciones dependiendo de la calidad del sujeto que comparece al trámite. De un lado, desde la perspectiva de la víctima persona natural, impone al Estado el deber de presumir la buena fe en sus actuaciones y le confiere la posibilidad para que acredite el daño sufrido por cualquier medio legalmente aceptado (Art. 5º), lo cual no significa que la ley la releve por completo de la carga de la prueba, sino que la faculta para probar de manera sumaria su calidad de víctima y su relación jurídica o fáctica con el predio objeto de la solicitud de restitución. Esto, a su vez, implica una inversión de la carga de la prueba en cabeza de quien se oponga a la solicitud de restitución de la víctima de despojo o abandono forzado (Art. 78) y la aplicación de un conjunto de presunciones de despojo en relación con los predios objeto del litigio (Art. 77). Y, de otro lado, como consecuencia de lo anterior, visto desde la óptica del opositor, el principio de buena fe le impone asumir la inversión de la carga de la prueba, salvo en el caso de las personas que ostenten la doble calidad de opositor y segundo ocupante en situación de vulnerabilidad, sin relación con el despojo.

(vii) Frente a lo anterior, la actividad intelectual del juez de restitución de tierras en la verificación de la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, debe ser analizar en su conjunto las actuaciones realizadas por el opositor tendientes a constatar que el predio no fue objeto de despojo o abandono forzado, la cual no está sometida a una tarifa legal de prueba, caracterizada por la poca o nula discrecionalidad del funcionario judicial a la hora de analizar la controversia, sino por el principio de la libre valoración probatoria y sana crítica que, de acuerdo con la doctrina jurídica procesal, se basa en la libertad del juzgador para establecer el valor de los medios de prueba con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia.

(viii) En el caso de que la oposición la presente la persona jurídica propietaria del inmueble objeto de la solicitud de restitución, se aplica el estándar cualificado de la buena fe exenta de culpa que exige demostrar (i) que obró con honestidad, rectitud y lealtad al momento de adquirir el predio objeto de restitución; y (ii) la realización de actuaciones positivas encaminadas a averiguar y verificar que el negocio jurídico se ajustó a los parámetros legales, esto es, la conciencia y certeza de que el predio no fue despojado o abandonado arbitraria o forzosamente. No se trata de un estándar absoluto para todas las empresas o personas jurídicas opositoras,

pues debe ajustarse a la situación particular de cada caso concreto, de manera que se tenga en cuenta, entre muchos otros factores, el tamaño de la empresa, el sector en el que desarrolla sus funciones y el contexto en el que opera el negocio. Lo anterior, sin perder de vista que, al no existir una tarifa legal de prueba para acreditar la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, la persona jurídica deberá aportar para tal efecto todos los medios de prueba que sean pertinentes, útiles y conducentes.

(ix) Conforme al artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, de la demostración de la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa se deriva el reconocimiento de una compensación que no puede superar el valor del inmueble probado en el proceso, así como la posibilidad de que el juez autorice la celebración de un contrato de uso sobre el predio restituido cuando exista un proyecto agroindustrial productivo, en los términos del artículo 99 de dicha ley.

Dando aplicación a las anteriores sub-reglas, la Sala Plena concluyó que:

(i) El tribunal accionado **no incurrió en un defecto sustantivo** por indebida aplicación del límite temporal del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sino que interpretó esta norma de manera favorable a los derechos de reparación material de las víctimas -principios pro persona e in dubio pro víctima-, prefiriendo la interpretación según la cual existe un nexo de causalidad entre los hechos victimizantes anteriores a 1991, el miedo que ocasionaron y la enajenación del inmueble en vigencia del marco temporal (agosto de 1991).

En ese sentido, el Tribunal accionado no incurrió en dicho defecto sustantivo por desconocimiento de los efectos *erga omnes* (tiene efecto para todas las personas) de las sentencias C-052 y C-253 de 2012, pues si bien en la primera sentencia se declaró la constitucionalidad del límite temporal, y en la segunda se resolvió estarse a lo resuelto en la primera, en todo caso, con ello, la Corte no definió en sede de control abstracto de constitucionalidad todos y cada uno de los escenarios concretos de aplicación de la norma, lo cual sí es posible realizar en la solución de casos específicos. Por lo demás, es dado concluir que no hay lugar a declarar un defecto sustantivo por desconocimiento de los efectos *erga omnes* (tiene efecto para todas las personas) de la Sentencia C-054 de 2016, comoquiera que las normas que regulan el trámite de restitución de

tierras deben ser interpretadas de manera favorable a la víctima, mas no siguiendo una regla de interpretación gramatical, cuando esta representa un sacrificio de las garantías constitucionales.

Sumado a lo anterior, señaló la Corte que el Tribunal accionado no incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación de los artículos 74, 75 y 77 de la Ley 1448 de 2011, dado que aplicó de manera razonable el concepto de despojo, los elementos de la titularidad del derecho a la restitución de tierras y la presunción de despojo por ausencia de consentimiento debido a la ocurrencia de violencia generalizada en la época que se celebró la compraventa por parte de los solicitantes y en la zona donde está ubicado el inmueble objeto de restitución.

- (ii) Sin perjuicio de lo anterior, consideró la Sala Plena que el Tribunal accionado **incurrió en un defecto fáctico**, por haber valorado en indebida forma y sin apego a las reglas de la sana crítica, los medios de prueba que demostraron que la sociedad accionante actuó conforme a los postulados de la buena fe exenta de culpa al momento de adquirir el predio en el año 2008 y que, en consecuencia, debía ser titular del derecho a recibir las compensaciones previstas en la Ley 1448 de 2011, así como tener la posibilidad de que el Tribunal accionado autorizara la celebración de contratos de uso sobre el predio para la explotación de los proyectos agroindustriales productivos.

Lo anterior, por cuanto, a pesar de que realizó actuaciones positivas encaminadas a averiguar sobre los antecedentes del predio objeto de restitución, la sociedad accionante no tuvo la posibilidad de conocer que este inmueble le fue despojado a la víctima antes de 1991. De esta manera, los elementos de prueba aportados en el proceso de restitución de tierras demuestran actos positivos de la sociedad accionante, que de haber sido examinados en su conjunto por el Tribunal accionado, hubieran cambiado el sentido de la decisión sobre la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa de la sociedad opositora.

Así, destacó esta Corporación que las circunstancias de violencia contra el propietario del predio anteriores a 1991 y acaecidas 17 años antes de que la sociedad accionante adquiriera el predio, no tenían como propósito el apoderamiento arbitrario del predio, sino la

persecución por la afiliación del propietario del predio a un determinado partido político. En consecuencia, concluyó la Sala Plena que existen elementos probatorios suficientes en el proceso de restitución de tierras, en los que se prueba el actuar con honestidad, rectitud y lealtad de la sociedad accionante al momento suscribir la compraventa del predio objeto de restitución en el año 2008.

Sobre la base de las razones expuestas en la configuración del defecto fáctico, destacó la Sala Plena que a diferencia de otros casos en los que se ordena a la autoridad judicial accionada que analice nuevamente y en debida forma los elementos de prueba omitidos, en el presente caso se impone ordenar al Tribunal accionado que modifique parcialmente la motivación del fallo atacado, en el sentido de reconocer a la sociedad accionante (i) la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa; y (ii) como consecuencia de ello, ordenar al Tribunal accionado que defina el valor de las compensaciones en favor de la sociedad accionante, en los términos del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y los parámetros indicados en este proveído, y que examine la posibilidad de autorizar la celebración de contratos de uso del predio para la explotación de los proyectos agroindustriales productivos de palma africana, conforme al artículo 99 de dicha ley.

Lo anterior, por cuanto, **a la luz de la jurisprudencia constitucional, le es permitido al juez de tutela excepcionalmente definir el remedio constitucional, con el fin de garantizar la eficacia del amparo**, y con respeto de los roles que desempeñan las instituciones competentes y la naturaleza del proceso de restitución de tierras y al no tener los jueces de restitución de tierras un órgano de cierre, el juez de tutela en sede de revisión puede dictar órdenes de fondo que corrijan el defecto en el que incurrió la autoridad judicial accionada y, por esa vía, aseguren el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos declarada por medio del Auto 940 de 2022 y proceder a desacumular los expedientes T-8.101.824 y T-8.109.293.

Segundo. REVOCAR la sentencia de tutela proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 23 de septiembre

de 2020, a través de la cual se confirmó la sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que, a su vez, negó el amparo solicitado por la sociedad Agroindustrias Villa Claudia S.A. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad accionante en el expediente T-8.101.824.

Tercero. DEJAR SIN EFECTOS PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, de 16 de septiembre de 2019, únicamente, en lo referente a la decisión de negar la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa a la sociedad Agroindustrias Villa Claudia S.A. en el expediente T-8.101.824. Por tanto, únicamente, quedan sin efectos los ordinales de la parte resolutive de dicho fallo que guarden estricta relación con esta determinación.

Cuarto. ORDENAR al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras que, en el plazo máximo de 60 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, modifique parcialmente la motivación del fallo de 16 de septiembre de 2019, en el sentido de reconocer a Agroindustrias Villa Claudia S.A. en el expediente T-8.101.824, la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa y, en consecuencia: (i) defina el valor de las compensaciones a las que esta tiene derecho, en los términos del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011; y (ii) examine la posibilidad de autorizar la celebración de contratos de uso del predio para la explotación de los proyectos agroindustriales productivos, conforme al artículo 99 de dicha ley.

Quinto. LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes y terceros intervinientes, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, a través de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien fungió como juez de tutela de primera instancia en el proceso T-8.101.824.

4. Salvamentos parciales de voto

Salvaron parcialmente su voto la magistrada **NATALIA ÁNGEL** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS**.

La magistrada Ángel coincidió con la decisión de la mayoría en el sentido de que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta incurrió en un defecto fáctico al no valorar todos los elementos probatorios necesarios para definir si Agroindustrias Villa Claudia cumplió con el estándar de buena fe exenta de culpa. Sin embargo, se separó de la decisión de la Sala, pues consideró que la Corte no cuenta con todos los elementos de juicio para reconocer a Agroindustrias Villa Claudia la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, sino que corresponde al juez natural, es decir, al de restitución de tierras, llegar a una conclusión sobre ese asunto, una vez corrija el defecto fáctico. El salvamento parcial de voto lo sustentó en dos razones que se exponen a continuación.

1. En primer lugar, la Magistrada coincidió con la mayoría en que la tutela se debe conceder debido a que **la sentencia de restitución de tierras del Tribunal demandado incurrió en defecto fáctico**. En su opinión, en el fallo de restitución no se valoraron todas las pruebas disponibles en el expediente respecto del cumplimiento del estándar de buena fe exenta de culpa por parte de Agroindustrias Villa Claudia. Al igual que la Sala, la Magistrada consideró que en el proceso de restitución se debieron tener en cuenta pruebas sobre circunstancias particulares del caso, especialmente que:
 - (i) entre el despojo y la compra del predio por parte de Agroindustrias Villa Claudia habían pasado más de 16 años, se había realizado el englobe del bien despojado en uno de mayor tamaño, y se habían realizado tres transacciones de venta posteriores;
 - (ii) El despojo no obedeció a un interés directo sobre la tierra, sino que fue un daño derivado de la persecución que sufrió un líder político y social de la Unión Patriótica.
 - (iii) El comprador en el negocio que constituyó el despojo, era socio de dicho líder. Es verdad que el adquirente conocía la violencia sufrida por su socio, violencia que lo llevó a desplazarse y a vender el predio. Sin embargo, el comprador procedió según petición del propio vendedor, con el ánimo de apoyar a su socio en la solución de la grave situación que enfrentaba. La cordialidad de la relación entre el vendedor y

el comprador se mantuvo en el tiempo, después de la venta que constituyó el despojo.

Estas situaciones objetivamente habrían podido dificultar a un tercer comprador rastrear que el bien fue objeto de despojo, lo cual habría podido llevar a que un tercero incurriera en un error invencible que lo pusiera en situación de tercero opositor que obró con buena fe exenta de culpa.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de la Sala Plena, la Magistrada consideró que la sentencia de restitución de tierras no se equivocó al valorar que, conforme a la Ley 1448 de 2011 Agroindustrias Villa Claudia faltó a su deber de asumir la carga de la prueba (Arts. 88 y 98 de la Ley 1448 de 2011) para desvirtuar la presunción de la falta de consentimiento del vendedor en la venta su socio en el año 1991 (Art. 77.2.a de la Ley 1448 de 2011). En efecto, como se sostuvo en la sentencia de restitución, Agroindustrias Villa Claudia:

- No probó que había realizado todas las averiguaciones sobre situaciones de violencia o desplazamiento forzado en el predio o en la región;
- En el proceso judicial no solicitó la práctica del testimonio del vendedor para probar que le indagó sobre las condiciones jurídicas y fácticas y el contexto de violencia de la región, en el momento de comprar el predio Venecia;
- El fallo de restitución también tuvo en cuenta en su análisis probatorio que la propia Agroindustrias Villa Claudia reconoció que conocía la situación de violencia de la región de los años 80 y principios de los 90.

Sobre este punto es importante recordar que, contrario a lo que parece ser la interpretación de la mayoría de la Sala, una persona natural o jurídica puede haber sido ajena a la violencia que determinó el despojo, y aun así no cumplir con el estándar de buena fe exenta de culpa, por no haber hecho las averiguaciones exigidas. Por esta razón, por lo menos en relación con algunas de las conclusiones del juez de restitución en relación con el estándar de buena fe exenta de culpa, la Magistrada se aparta de las conclusiones de la mayoría.

De todas maneras, y además de los elementos anteriores, la magistrada Ángel Cabo sostuvo que la Sala Especializada del Tribunal Superior incurrió en defecto fáctico por otras razones adicionales, entre ellas porque no indagó sobre dos compraventas del predio Venecia realizadas el mismo día, con una diferencia considerable de precio. La valoración de dicha evidencia, que la postura mayoritaria de la Corte decidió no considerar importante para la decisión, podría haber llevado a una conclusión diferente respecto del cumplimiento de la conducta de buena fe exenta de culpa de Agroindustrias Villa Claudia.

En el folio de matrícula inmobiliaria que reposa en el expediente se puede constatar que el día en que Agroindustrias Villa Claudia compró el bien, esto es el 10 de marzo de 2008, se realizaron dos compraventas sobre el predio con un cambio de precio desproporcionado e inusual. En la primera transacción se vendieron a al primer comprador por \$95.000.000 (noventa y cinco millones de pesos). En la segunda transacción, el mismo día, este comprador vendió a Agroindustrias Villa Claudia por \$1.200.000.000 (mil doscientos millones de pesos). Es decir, la segunda transacción del mismo día se hizo por un precio que multiplicó en 12,6 veces el valor del bien. Si bien el abrupto incremento del precio desfavorece a Agroindustrias Villa Claudia, no se conocen las razones que tuvieron esta compradora y el vendedor para concertar ese precio.

Por consiguiente, el defecto fáctico de la sentencia de restitución consiste en que en la misma no se evaluaron los elementos de prueba que señaló la decisión mayoritaria, pero tampoco las pruebas respecto de las inusuales compraventas de 10 de marzo de 2008. La valoración de estas pruebas hubiera podido variar las conclusiones sobre la existencia de buena fe exenta de culpa por parte de Agroindustrias Villa Claudia.

2. En segundo lugar, la magistrada se separó de la decisión mayoritaria pues consideró que, **por tratarse de una tutela contra decisión judicial, en este caso no le correspondía a la Corte declarar la buena fe exenta de culpa ni ordenar el pago de indemnizaciones.** Como lo ha reiterado la Corporación, la tutela contra decisiones judiciales es excepcional y, por consiguiente, la Corte debe obrar con especial cautela para no convertirse en una instancia adicional del proceso de restitución de tierras y no vulnerar la autonomía judicial. Esto es especialmente importante

en los procesos de restitución de tierras. A la Corte no le corresponde entrar a suplir la ausencia de un tribunal de cierre ni a dirimir discusiones propias de la jurisdicción ordinaria o sustituir al juez en la resolución de los asuntos ordinarios de su competencia. La Corte sólo está facultada para interferir en la medida en que sea estrictamente necesario para proteger los derechos fundamentales constitucionales, frente a un defecto que encuentre en una providencia judicial.

La sentencia de restitución de tierras concluye un trámite en el que el juez y luego la Sala Especializada del Tribunal practican pruebas y escuchan a las partes en un proceso que se extiende durante varios años. Cuando la demanda es presentada por la Unidad de Restitución de Tierras, el proceso es precedido por un trabajo social y jurídico que se adelanta en los predios objeto de restitución. Todas estas características propias del proceso judicial de base, no se extienden al proceso de tutela, que observa principalmente el expediente y la sentencia que cierra el proceso. La Corte, en Bogotá, no tiene la capacidad ni está diseñada para resolver de fondo procesos que han sido conducidos por los jueces de restitución.

De esta manera, consideró la magistrada Ángel Cabo que la Corte ha debido declarar el defecto fáctico, sin decidir de fondo el proceso, y sin desplazar la competencia del juez natural, es decir del juez de restitución de tierras. Si se encuentran irregularidades en los procesos de restitución, es necesario corregirlos por otras vías y no convertir la acción de tutela en una instancia adicional de los procesos de restitución de tierras.

El magistrado **CORTÉS** explicó que, si bien comparte la decisión de conceder el amparo por la configuración del defecto fáctico, no comparte el remedio adoptado por la mayoría de la Sala Plena ni la fundamentación para ese efecto. Al respecto, estimó que lo procedente era devolver el proceso a la autoridad judicial para que esta dictara una nueva providencia acorde con las consideraciones de la Corte Constitucional, en cuanto a la evaluación de los medios de prueba – especialmente los testimoniales – y la acreditación por parte de la sociedad accionante de su buena fe exenta de culpa.

Aunque la jurisprudencia ha aceptado que la Corte puede dictar una sentencia de reemplazo directamente y, de ese modo, asumir, la competencia del juez natural, esta atribución es excepcional y sujeta a supuestos muy concretos que no se cumplían en el presente asunto. En particular, no existían razones para considerar que la Sala Especializada de Restitución de Tierras se apartará de la orientación de la Corte, ni se advertía una especial urgencia en la protección de los derechos fundamentales de la sociedad accionante.

Por lo anterior, el envío del proceso a la autoridad judicial accionada, para que esta evaluara nuevamente la buena fe exenta de culpa conforme a los lineamientos de esta Corporación, garantizaba su ámbito de autonomía judicial en materia de valoración probatoria y la naturaleza de la tutela, que no puede tornarse en instancia de decisión procesal, sin comprometer la eficacia del amparo concedido por la Corte.

Por el contrario, las razones expresadas para que, en el presente caso, la Corte dicte en forma directa las órdenes correspondientes al reconocimiento de la buena fe exenta de culpa, no son suficientes para sacrificar la autonomía e independencia de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Sentencia C-164-23

M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO

Expediente: D-14939

LA RESTRICCIÓN EN MATERIA DE AMPARO DE POBREZA Y RECUSACIÓN EN EL PROCESO VERBAL SUMARIO NO COMPORTA UNA AFECTACIÓN DESPROPORCIONADA DEL DEBIDO PROCESO NI DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Norma acusada

“LEY 1564 DE 2012”¹
(julio 12)

*Por medio de la cual se expide el
Código General del Proceso y*

se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

[...]

ARTÍCULO 392. TRÁMITE. En firme el auto admisorio de la demanda y vencido el término de traslado de la demanda, el juez en una sola audiencia practicará las actividades previstas en los artículos 372 y 373 de este código, en lo pertinente. En el mismo auto en el que el juez cite a la audiencia decretará las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio considere.

No podrán decretarse más de dos testimonios por cada hecho, ni las partes podrán formular más de diez (10) preguntas a su contraparte en los interrogatorios.

Para la exhibición de los documentos que se solicite el juez librará oficio ordenando que le sean enviados en copia. Para establecer los hechos que puedan ser objeto de inspección judicial que deba realizarse fuera del juzgado, las partes deberán presentar dictamen pericial.

En este proceso son inadmisibles la reforma de la demanda, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de terminación del amparo de pobreza y la suspensión de proceso por causa diferente al común acuerdo. El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda*" contenida en la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, "*por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*", por los cargos analizados.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si la restricción fijada en la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, según la cual el amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, comporta una afectación desproporcionada (i) del debido proceso (Art. 29 de la Constitución Política), en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa. Y (ii) del derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229 de la Constitución Política), en sus aristas de defensa técnica e imparcialidad judicial.

Para resolver el anterior asunto, la Corte estudió el proceso verbal sumario en la Ley 1564 de 2012 y sus antecedentes legislativos; la naturaleza y caracterización del amparo de pobreza; el régimen de impedimentos y recusaciones del Código General del Proceso y su relevancia constitucional, y la amplia potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos judiciales.

En relación con este último punto, recordó que la Corporación ha precisado que el Legislador cuenta con una amplia gama de facultades al momento de definir las formas propias de cada juicio y fijar las reglas de las actuaciones judiciales, lo que incluye, entre otras, la potestad de restringir o eliminar etapas procesales. Sin embargo, también ha señalado que ese margen de configuración no es absoluto en la medida en que se encuentra sometido a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales.

La Sala Plena al analizar los límites fijados al Legislador concluyó, en primer lugar, que este hizo uso de su amplia facultad para establecer los trámites y las actuaciones judiciales que sirven para materializar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración justicia en el proceso verbal sumario y, con ello, no desconoció la Constitución. En segundo lugar, que la restricción que se cuestiona persigue una finalidad constitucional legítima en materia de administración de justicia, pues materializa el principio de celeridad. En tercer lugar, que la medida satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad porque no se trata de una limitación absoluta de la oportunidad para solicitar el amparo de pobreza y recusar al juez, pues esta solo se concreta cuando ha vencido el término para contestar la demanda. Finalmente, y, en cuarto lugar, que la restricción impuesta es coherente con la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

SENTENCIA C-165/23

M.P. NATALIA ÁNGEL CABO

Expediente LAT-466

LA CORTE DECLARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 2090 DE 2021, “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL TRATADO DE MARRAKECH PARA FACILITAR EL ACCESO A LAS OBRAS PUBLICADAS A LAS PERSONAS CIEGAS, CON DISCAPACIDAD VISUAL O CON OTRAS DIFICULTADES PARA ACCEDER AL TEXTO IMPRESO”, SUSCRITO EN MARRAKECH, MARRUECOS, EL 27 DE JUNIO DE 2013

1. Norma objeto de control

“LEY 2090 DE 2021 (junio 22)

Por “por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

ARTÍCULO 1º: Apruébese el “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

ARTÍCULO 2º: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7 de 1994, el “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013, que por el artículo 1º de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO 3º: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación

2. Decisión

Primero. Declarar **CONSTITUCIONAL** el “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2090 del 22 de junio de 2021 “*Por medio de la cual el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.”.

3. Síntesis de los fundamentos

El Tratado de Marrakech es un instrumento jurídico internacional que establece un conjunto de limitaciones y excepciones a los derechos de autor en beneficio de “*las personas ciegas, con discapacidad visual u otras dificultades para leer textos impresos*”.

En particular, el tratado busca responder a la necesidad de libros adaptados, debido a que menos del 10 % de los libros en el mundo están en formato accesible. A la luz de esa finalidad, el tratado exige que las partes contratantes introduzcan en sus normas internas sobre derechos de autor algunas limitaciones y excepciones que permitan la reproducción y distribución de obras publicadas en formatos que sean accesibles a las personas con este tipo de discapacidades.

El tratado prevé dos tipos de obligaciones principales. De un lado, ese instrumento exige que los Estados que lo suscriban ajusten su legislación nacional sobre derechos de autor, de tal forma que se incluyan limitaciones o excepciones en beneficio de las personas ciegas, con discapacidad visual o dificultades para acceder al texto impreso. De otro lado, el tratado hace referencia a medidas de importación o exportación de ejemplares en formato accesible, bajo ciertas condiciones.

En el desarrollo de control automático e integral de constitucionalidad, la Sala Plena, primero, **abordó el examen del trámite legislativo** y concluyó que, tanto el trámite previo para la aprobación del tratado surtido por el Gobierno nacional, como el procedimiento legislativo en el Congreso de la República, **se adelantaron de acuerdo con lo previsto en las disposiciones constitucionales y legales**. Adicionalmente, comprobó que en este caso no era necesario agotar el proceso de consulta previa ni era aplicable el examen de impacto fiscal.

Luego, para adelantar el control material de las cláusulas del Tratado de Marrakech, la Sala Plena de la Corte Constitucional hizo un recuento del desarrollo legal y jurisprudencial en relación con los derechos de autor y la posibilidad de limitar los derechos patrimoniales. Asimismo, hizo referencia a las disposiciones constitucionales y los diversos instrumentos internacionales en relación con la protección de derechos de las personas en situación de discapacidad. Igualmente, la Sala Plena destacó el contexto de acceso a la educación, la cultura y el trabajo de las personas en situación de discapacidad, y la importancia de la lectura como herramienta para la materialización de estos derechos.

En concreto, la Sala señaló que, de acuerdo con el censo del DANE de 2018, en el país hay más de tres millones de personas que reportaron algún tipo

de discapacidad². De ese total, cerca de dos millones de personas reportaron algún tipo de discapacidad visual³. La mayoría de esta población no ha cursado ningún nivel educativo o solo estudió hasta primaria⁴.

Asimismo, solo el 26.7 % de las personas en situación de discapacidad cuenta con un trabajo remunerado, mientras que el 64.1%, no obtuvo ingresos⁵. En ese contexto, la Sala destacó que una de las principales barreras que enfrentan las personas en situación de discapacidad para el acceso a la educación, la información y la cultura es la falta de textos impresos en formato accesible y reiteró que la lectura es parte fundamental del derecho a la educación e incide en el ejercicio de otros derechos, pues está íntimamente relacionada con el proceso educativo, el desarrollo del pensamiento, la comprensión del mundo, la conexión entre emociones y experiencias personales, la configuración de la identidad propia y, por consiguiente, con la dignidad humana.

En suma, la Corporación insistió en que la histórica discriminación que han vivido las personas en situación de discapacidad impone un deber especial de protección en cabeza del Estado y unas garantías fundamentales que se derivan de la Constitución. Entre ellas, está el derecho a que todas las personas accedan a la educación, la información y la cultura, y a que se eliminen las barreras que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos. En la materialización de estas garantías, cobra especial relevancia la lectura como herramienta para la educación, la cual exige del Estado adoptar medidas para que las personas en situación de discapacidad puedan aprender a leer y a escribir en los diferentes formatos y lenguajes que requieran; que los textos se encuentren en formatos accesibles y que existan suficientes ejemplares para lograr un desarrollo progresivo de la lectura.

Finalmente, la Sala Plena pasó a examinar de manera integral **el Preámbulo y cada uno de los artículos** del tratado así:

El **Preámbulo** deja constancia de la problemática a la que responde el instrumento internacional. Frente al mismo, la Sala encontró que es

² DANE, Geovisor censo 2018, <https://geoportaldane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/>.

³ INC, “Los ciegos en el Censo 2018”, <https://www.inci.gov.co/blog/los-ciegos-en-el-censo-2018>.

⁴ DANE (2020), “Panorama general de la discapacidad en Colombia”.

⁵ DANE (2020), “Panorama general de la discapacidad en Colombia”.

plenamente compatible con la Constitución Política y con la jurisprudencia de esta Corporación que reconoce, por un lado, la necesidad y el deber de garantizar la igualdad material para las personas con discapacidad y garantizar sus derechos a la educación, a la cultura y al acceso a la información y, por el otro lado, el deber estatal de proteger la propiedad intelectual.

Los **artículos 1 y 10** hacen referencia a la relación con otros tratados y los principios generales de aplicación. Frente a ellos, la Sala encontró que son normas compatibles con la Constitución, pues respetan los principios de las relaciones internacionales y la soberanía nacional.

Los **artículos 2 y 3** incluyen las definiciones del tratado sobre los conceptos de: “obra”, “ejemplar en formato accesible”, “entidades autorizadas” y “beneficiarios”. Respecto de estas definiciones, la Sala Plena encontró que las mismas son constitucionales pues limitan el alcance del tratado de tal forma que los derechos de autor no se vean afectados desproporcionadamente, y a su vez, garantizan que sean las personas ciegas, con discapacidad visual o con alguna dificultad para leer a quienes se les asegure el acceso a obras en formato accesible.

Los **artículos 4, 7, 11 y 12** desarrollan las principales obligaciones del tratado, relacionadas las limitaciones y excepciones a los derechos de autor. La Corte encontró que estas medidas son compatibles con la Carta Política porque: (i) solo limitan o exceptúan derechos patrimoniales; (ii) lo hacen con el propósito de distribuir sin ánimo de lucro ejemplares en formato accesible para los beneficiarios, quienes son sujetos de especial protección;

(iii) señalan los casos específicos en que esa limitación podrá ocurrir y sobre el tipo de derechos patrimoniales que recae la medida; y (iv) permiten adaptaciones de la obra siempre y cuando respeten su integridad.

Las diferentes opciones previstas en el Tratado para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los estados son constitucionales pues, por un lado, contienen medidas para evitar afectaciones excesivas a la obra y, a su vez, refuerzan la protección de los beneficiarios. Por otro lado, los artículos dan una amplia libertad a los estados para que definan cómo incorporar las limitaciones y excepciones, siempre y cuando se respete la regla de los tres pasos contenida en otros tratados sobre derechos de autor que también obligan al Estado colombiano.

Los **artículos 5, 6 y 9**, desarrollan el intercambio transfronterizo de obras y la cooperación entre Estados Parte. La Sala encontró que estos artículos son constitucionales pues representan formas de cooperación avaladas por la Constitución que buscan mejorar el flujo de conocimiento entre los estados. Adicionalmente, estas normas toman medidas para evitar el abuso de los derechos de autor porque restringen la cooperación a entidades beneficiarias o a los beneficiarios directamente. Estos artículos también disponen cuáles son los derechos de los autores cuando se implementan estos mecanismos.

El **artículo 8** establece medidas de protección al derecho a la intimidad de los beneficiarios del Tratado. La Sala concluyó que esta protección es coherente con los artículos 13 y 15 de la Constitución que establecen la igualdad formal y material, y los derechos al hábeas data e información.

Finalmente, los **artículos 13 a 22** establecen disposiciones operativas del tratado. Frente a ellos, no se encontró ningún reparo de carácter constitucional.

En suma, la Sala concluyó que el tratado de Marrakech es constitucional pues reconoce, por un lado, la necesidad y el deber de garantizar la igualdad material para las personas en situación de discapacidad y garantizar sus derechos a la educación, a la cultura y al acceso a la información y, por el otro lado, el deber estatal de proteger la propiedad intelectual. Por todo lo anterior, la Sala Plena resolvió declarar que el Tratado de Marrakech es compatible con la Constitución Política.

SENTENCIA C-166/23

M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Expediente: D-14965

LA CORTE SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN TÉCNICA DE LA PÓLVORA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2224 DE 2022, POR INEPTIDUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Norma acusada

“Ley 2224 de 2022
(junio 30)

Por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 2º. REGLAMENTACIÓN. En un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de esta ley, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior expedirá una reglamentación técnica con criterios de evaluación de riesgo de acuerdo a la probabilidad de ocurrencia de una lesión sobre el uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio en el territorio nacional de pólvora y productos

pirotécnicos, considerando tendencias y experiencias de regulación internacional sobre el tema.

Así mismo, estipulará sanciones de carácter pecuniario entre uno (1) y doscientos (200) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV para toda persona natural o jurídica que incumpla dicha reglamentación.

Si en el marco de la contravención a esta reglamentación se afecta la vida y la integridad de terceros, o de bienes públicos o privados, o se fabriquen artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco o clorhidrato, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior podrá estipular agravantes a la sanción pecuniaria de la que habla el inciso anterior entre cien (100) a trescientos (300) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV.

PARÁGRAFO. Esta reglamentación podrá determinar los artefactos pirotécnicos cuyo uso deba estar prohibido a particulares, salvo a que se trate de expertos en la manipulación de los mismos”.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra el artículo 2 de la Ley 2224 de 2022 “[p]or medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 2 de la Ley 2224 de 2022, por la presunta vulneración del derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución). Esto al entender que la norma incurrió en una omisión legislativa relativa al no señalar las autoridades competentes para investigar y sancionar a quienes incumplan la reglamentación allí prevista.

Para resolver el anterior asunto, en primer lugar, la Sala Plena se refirió a los requisitos que debe cumplir la demanda para su estudio de fondo. Y, en segundo lugar, reiteró la jurisprudencia de esta Corte acerca del cargo por omisión legislativa relativa.

La Corte concluyó que la demanda no cumplía con los requisitos para su estudio de fondo, ni con los presupuestos que configuran un cargo por omisión legislativa relativa. Preciso así que **la argumentación del demandante obedece a una lectura aislada, restringida y parcial de la disposición acusada**, porque, a partir de una interpretación sistemática de la regulación vigente, en particular de la Ley 670 de 2001, se puede inferir razonablemente que los alcaldes distritales y municipales son competentes para conocer de las infracciones e imponer las sanciones señaladas en la regulación sobre pólvora y artículos pirotécnicos.

SENTENCIA SU-167/23

M.P. DIANA FAJARDO RIVERA

Expediente: T-8.473.096

CORTE DEJA SIN EFECTO SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO QUE DECLARÓ LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN UN CASO EN QUE SE BUSCABA LA INDEMNIZACIÓN POR EL DAÑO ANTIJURÍDICO CAUSADO POR UNA EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL

1. Antecedentes

La ciudadana accionante indicó que el 12 de enero de 2007 su hijo fue asesinado en la vereda El Tronco de Guatapé – Antioquia por miembros del Ejército Nacional y presentado como una baja en combate junto con otras personas que lo acompañaban a una finca del sector. El 30 de marzo de

2010, la accionante y su grupo familiar presentaron medio de control de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, con el objeto de que se reconocieran y pagaran los perjuicios causados por el homicidio señalado.

Mediante Sentencia del 25 de julio de 2014 el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de caducidad. Consideró que los demandantes tuvieron conocimiento del daño desde el día de la entrega del cuerpo del hijo de la accionante, esto es, el 13 de enero de 2007, por lo que a la fecha de presentación de la acción esta se encontraba caducada al haber transcurrido los dos años que la normatividad prevé para proponer la demanda de reparación directa.

Los demandantes apelaron esa decisión al considerar que en los casos de graves violaciones de derechos humanos que se enmarcan en actos de lesa humanidad, no aplica la caducidad de la acción. Sin embargo, mediante Sentencia del 19 de marzo de 2021, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado refrendó los argumentos de primera instancia y confirmó la decisión apelada. En particular, argumentó que de conformidad con el precedente de unificación sobre la materia adoptado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 29 de enero de 2020, la caducidad sí opera en estos eventos.

El 19 de mayo de 2021, la accionante, actuando a través de apoderado, interpuso acción de tutela contra el Consejo de Estado. Manifestó que el fallo atacado vulneró sus derechos a la reparación de las víctimas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Lo anterior, por cuanto (i) desconoció el precedente del Consejo de Estado sobre inaplicación del término de caducidad en relación con daños producidos por delitos de lesa humanidad y, en su lugar, aplicó una sentencia de unificación de dicha Corporación que no se encontraba en vigor al momento de la presentación de la demanda de reparación; (ii) no valoró adecuadamente los diferentes elementos probatorios que acreditaban el momento real en que ella y su familia conocieron la antijuridicidad del daño; (iii) no aplicó adecuadamente las reglas del mencionado fallo de unificación relativas a los eventos en que es posible suspender el término de caducidad por la existencia de situaciones que impidan acudir oportunamente a la jurisdicción; y (iv) no permitió a las partes actualizar sus planteamientos de cara a las nuevas reglas de unificación fijadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la materia.

Luego de surtido el trámite de tutela de rigor, el 22 de julio de 2021 la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado concedió el amparo solicitado, al considerar que la sentencia cuestionada vulneró el derecho al debido proceso de la accionante al aplicar retroactivamente la jurisprudencia de unificación sobre caducidad de la acción en casos de reparación directa por ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, mediante fallo del 27 de septiembre de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la sentencia de tutela de primer grado. Sostuvo que la sentencia cuestionada se adoptó en armonía con el precedente de unificación fijado por la Sección Tercera de esa corporación, el cual fue ratificado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-312 de 2020.

2. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió **revocar** la sentencia de segunda instancia proferida el 27 de septiembre de 2021 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. En su lugar, **confirmar parcialmente** la sentencia de primera instancia proferida el 22 de julio de 2021 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, que concedió la tutela de los derechos fundamentales de la accionante, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

En consecuencia, la Corte resolvió modificar el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia proferida el 22 de julio de 2021 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Lo anterior, en el sentido de amparar únicamente los derechos a la reparación de las víctimas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En todo lo demás, se confirma el fallo de tutela de primera instancia.

3. Síntesis de los fundamentos

A partir del contenido del escrito de demanda, la Corte advirtió la presentación de cuatro cargos constitucionales. En primer lugar, luego de encontrar satisfechos los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales, examinó en el caso concreto si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en desconocimiento del precedente judicial al no aplicar la jurisprudencia sobre la no exigibilidad del

presupuesto de caducidad del medio de control de reparación directa en demandas presentadas por la configuración de daños causados por delitos de lesa humanidad.

La Corte negó la procedencia del reproche, pues advirtió que el apoderado de la accionante no demostró que el precedente alegado como desconocido estuviera vigente al momento de presentación del medio de control de reparación directa (02 de marzo de 2010) o en el instante en que se profirió el fallo censurado (19 de marzo de 2021).

En segundo lugar, la Sala Plena examinó si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico por valoración irrazonable de las pruebas al determinar, para efectos del cómputo del término de caducidad, que la parte demandante tuvo conocimiento de la antijuridicidad del daño y su imputabilidad al Estado desde el día siguiente a la ocurrencia de los hechos y no en una fecha posterior a este.

La Corte negó la procedencia del reproche, pues si bien el fallo atacado cometió errores de apreciación probatoria al establecer el momento a partir del cual la accionante tuvo conocimiento de la antijuridicidad del daño y su imputabilidad al Estado, este yerro carecía de trascendencia constitucional. Lo anterior, por cuanto aún si se tomara como fecha de inicio del término de caducidad el momento señalado por el apoderado de la demandante, el sentido de la decisión no habría variado ya que la acción de reparación directa en todo caso habría caducado.

En tercer lugar, la Corte examinó si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico por no valorar en su integridad el acervo probatorio al momento de establecer si en el expediente obraban elementos de juicio que evidenciaran la presencia de situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio oportuno del derecho de acción a los demandantes; en particular, por no tomar en cuenta las pruebas que indicaban que algunos miembros del Ejército Nacional realizaron maniobras para ocultar la forma en que realmente ocurrieron los hechos que dieron lugar a la muerte del hijo de la accionante. La Sala Plena **encontró que el fallo censurado incurrió en el defecto fáctico invocado, pues no tuvo en cuenta que en relación con las demandas que buscan la indemnización de daños ocasionados por graves violaciones a los derechos humanos se debe aplicar un estándar de valoración probatoria amplio y flexible.** A partir del mismo habría podido advertir que, dadas las

particularidades del caso y las características de las ejecuciones extrajudiciales cometidas en el contexto de los denominados “falsos positivos”, la accionante vio obstaculizado temporalmente su acceso a la administración de justicia por cuenta del ocultamiento de la realidad por algunos miembros del Ejército Nacional y la adopción de decisiones judiciales y disciplinarias que dotaban de credibilidad la versión oficial de los hechos.

En cuarto lugar, la Sala Plena estudió si la sentencia atacada cometió un defecto procedimental absoluto al no permitir que las partes actualizaran sus planteamientos conforme a las nuevas reglas de unificación previstas por la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la materia.

La Corte advirtió que el cargo resultaba procedente, **en tanto el Consejo de Estado omitió materialmente la fase de alegatos, vulnerando el debido proceso de los demandantes**. Esto debido a que la sentencia de unificación cambió los parámetros sobre la caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Ante estos cambios, la Sección Tercera debió readecuar la fase de alegatos y permitir a las partes presentar nuevamente sus argumentos de conclusión, en donde -por ejemplo- los demandantes habrían podido exponer los obstáculos que impidieron su acceso inmediato a la administración de justicia.

Por las anteriores razones, la Corte revocó la tutela de segunda instancia que había negado el amparo constitucional y, en su lugar, confirmó parcialmente el fallo de primera instancia que concedió la tutela de los derechos fundamentales de la accionante.

En ese sentido, modificó el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de tutela de primera instancia en el sentido de no amparar el derecho a la igualdad de la accionante, pues el cargo por violación del precedente judicial no prosperó. Por consiguiente, concedió únicamente la tutela de los derechos a la reparación de las víctimas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Así mismo, como los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia de tutela de primera instancia dejaron sin efecto el fallo atacado y ordenaron la adopción de una nueva decisión, respectivamente, la Corte se abstuvo de modificar dichos resolutive. Por tal

motivo, la sentencia de reemplazo que se adoptó en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia retomó su validez, pues la misma dio por satisfecho el requisito de caducidad y resolvió de fondo el asunto.

4. Salvamentos y de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron el voto. Por su parte, las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon el voto.

Los magistrados **LINARES** y **LIZARAZO** salvaron su voto respecto de la Sentencia SU-167 de 2023. Esta decisión resolvió confirmar parcialmente la decisión de tutela de primera instancia que concedió el amparo y que ordenó al Consejo de Estado, de un lado, dejar sin efectos la declaratoria de caducidad de la acción de reparación directa y, del otro, que dicte una nueva decisión.

De acuerdo con la postura mayoritaria, el Consejo de Estado incurrió (i) en un defecto fáctico al no advertir que la accionante vio obstaculizado temporalmente su acceso a la administración de justicia por cuenta del ocultamiento de la realidad por algunos miembros del Ejército Nacional y de decisiones judiciales y disciplinarias que dotaron de credibilidad la versión oficial de los hechos; y (ii) en un defecto procedimental absoluto al no readecuar la fase de alegatos y permitir a las partes presentar nuevamente sus alegatos de conclusión, en los que los demandantes habrían podido -por ejemplo- exponer los obstáculos que impidieron su acceso inmediato a la administración de justicia.

De acuerdo con los magistrados la decisión de la mayoría desconoció que las presuntas dificultades que enfrentó la accionante para acceder a la jurisdicción se relacionaron con el momento a partir del cual tuvo conocimiento de la antijuridicidad del daño, momento que, de tomarse la fecha que la accionante señaló -como fecha de inicio del término de caducidad del medio de control-, en todo caso no habría impedido que la acción caducara.

De otra parte, los magistrados estimaron que la Sala Plena acreditó un defecto procedimental absoluto que no fue alegado en la solicitud de

tutela, pues en ningún momento se planteó que la decisión cuestionada hubiese pretermitido una etapa procesal.

SENTENCIA SU-168/22

M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Expediente: T-8.857.275

CORTE CONSTITUCIONAL AMPARA DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, AL ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE FAMILIARES DE MIEMBRO DEL PARTIDO POLÍTICO UP, ASESINADO POR AUTODEFENSAS EN LA TOMA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO (CHOCÓ), EN 1996, Y QUIEN SE DESEMPEÑABA COMO ALCALDE ENCARGADO

1. Antecedentes

La toma del municipio de Riosucio. El 20 de diciembre de 1996, miembros del Bloque “Elmer Cárdenas” de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá incursionaron de manera violenta en el municipio de Riosucio, Chocó, y tomaron control de la población a través de la fuerza. Durante esta toma, retuvieron a un ciudadano quien, para ese momento, era miembro del partido político Unión Patriótica (UP) y se desempeñaba como alcalde encargado del municipio. Asimismo, integrantes del grupo ilegal habrían reclutado forzosamente a un menor quien para ese momento tenía 15 años. Días después de la toma, miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá informaron a los familiares que habían asesinado al ciudadano retenido y al menor reclutado forzosamente, pero no precisaron el lugar en el que se encontraban los cuerpos.

La demanda de reparación directa. El 24 de octubre de 2014, los familiares de las dos personas asesinadas promovieron el medio de control de reparación directa en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército y Policía Nacional. Argumentaron que las accionadas eran responsables extracontractualmente por una falla en el servicio que ocasionó la desaparición forzada, reclutamiento forzado y homicidio de sus familiares, debido a que la toma de Riosucio habría sido adelantada con “coparticipación y complicidad” de miembros de la Fuerza Pública. Como pretensiones solicitaron (i) declarar “administrativa y solidariamente responsable” a las entidades accionadas por la desaparición forzada del ciudadano miembro del partido de la Unión Patriótica, así como por el reclutamiento forzado y posterior desaparición del menor; (ii) condenar a las

accionadas al pago de “perjuicios morales subjetivos”; (iii) condenar a las accionadas al pago por concepto de “daño en la vida de relación, alteración a las condiciones de existencia y a la salud sicofísica (sic)”; y (iv) condenar a las accionadas al pago por concepto de “daños materiales en su modalidad de lucro cesante futuro y consolidado”.

Sentencia de primera instancia. El 23 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo del Chocó dictó sentencia de primera instancia en la que accedió de forma parcial a las pretensiones. Concluyó que la acción de la Fuerza Pública Colombiana (Policía Nacional-Ejército Nacional-Brigada), fue determinante y sustancial para la producción de los daños alegados. Por esta razón, declaró que las entidades demandadas eran solidaria y extracontractualmente responsables por la desaparición forzada del entonces alcalde encargado del municipio, así como del reclutamiento forzado y posterior desaparición del menor.

Providencia judicial cuestionada. La Sección Tercera -Subsección A- del Consejo de Estado mediante Sentencia del 21 de mayo de 2021, declaró de oficio la caducidad del medio de control al considerar que el término para interponerla ya había caducado. Esto, por cuanto (i) los hechos dañosos alegados en la demanda habían ocurrido en el año 1997 y (ii) pocos días después de la toma del municipio, los demandantes conocieron de la muerte de sus seres queridos, lo cual “concretaba el daño”. En este sentido, encontró que el término de caducidad había empezado a correr en el año 1997 y la oportunidad para acudir a la jurisdicción se extendió hasta 1999. Sin embargo, la demanda se presentó el 24 de octubre de 2014, cuando el término para interponer el medio de control ya había caducado.

La acción de tutela. El 16 de diciembre de 2021, familiares del ciudadano víctima de desaparición forzada, interpusieron acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Tercera. Sostuvieron que, en la Sentencia de 21 de mayo de 2021, la autoridad judicial accionada incurrió en cuatro defectos, a saber:

- (i) *Fáctico*, porque encontró probada la cesación de la desaparición forzada con fundamento en que los miembros del grupo paramilitar informaron a sus familiares que habían asesinado al entonces alcalde encargado del municipio, Lo anterior, a pesar de que no se habían hallado ni identificado sus restos.

- (ii) *Sustantivo*, debido a que inaplicó el inciso segundo del artículo 164.2(i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual prevé una regla especial de caducidad en casos de desaparición forzada.
- (iii) *Desconocimiento del precedente*, habida cuenta de que ignoró la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como la Sentencia SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional. A juicio de los accionantes, en estas decisiones ambos tribunales señalaron que la regla general según la cual el término de caducidad empieza a correr desde “cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial” no aplica en casos de desaparición forzada.
- (iv) *Violación directa de la Constitución*, porque, al declarar de oficio la caducidad del medio de control, vulneró (a) el derecho fundamental de acceso a la justicia pues les impide “acudir a un recurso judicial restaurativo que consolide una decisión de fondo conforme al debido proceso legal”, (b) el derecho a la reparación integral, puesto que, impidió que las víctimas fueran reparadas, “cercenando sus derechos (...) y revictimizándolas, al punto de imponerles una millonaria sanción de costas de \$146'160.000” y (c) el derecho a la vida dado que las sometió a “vivir bajo la cautividad de no encontrar en la justicia una voz reparadora”.

Con fundamento en estos argumentos, como pretensiones solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y reparación integral. Asimismo, pidieron dejar sin efectos la providencia judicial cuestionada.

2. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional, resolvió **revocar** la Sentencia de 26 de mayo de 2022, emitida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la sentencia de primera instancia proferida el 25 de marzo de 2021 por la Sección Primera del Consejo de Estado, la cual negó la tutela. En su lugar, **amparar** los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia y a la reparación integral de los accionantes, familiares del ciudadano víctima de desaparición forzada .

En consecuencia, resolvió **dejar sin validez** la Sentencia proferida el 21 de mayo de 2021 por la Sección Tercera -Subsección A- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa número 27001-23-33-000-2014-00206-01 (63381).

El amparo constitucional consistió en **ordenar** a la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, dentro del término de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios establecidos en la parte motiva de esta providencia.

Por último, la Corte resolvió **extender** los efectos *inter pares* de la presente providencia a los familiares del menor víctima de reclutamiento forzado y posterior desaparición que promovieron el medio de reparación directa Rad. No 27001-23-33-000-2014-00206-01 (63381).

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la providencia cuestionada incurrió en defecto fáctico, sustantivo y por violación directa de la Constitución. Esto, por las razones que se sintetizan en la siguiente tabla.

| Defecto | Conclusión de la Sala Plena |
|--------------------------|---|
| Fáctico | La Subsección A llevó a cabo una valoración probatoria manifiestamente irrazonable. Lo anterior, porque encontró que la confesión del asesinato del ciudadano integrante en ese momento del partido de la Unión Patriótica implicaba una cesación de la conducta de desaparición forzada. |
| Sustantivo | La Subsección A inaplicó la regla especial de caducidad en casos de desaparición forzada prevista en el inciso 2° del artículo 164.2(i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta regla era aplicable, porque al momento de interposición de la demanda, la desaparición forzada no había cesado. |
| Violación directa | La Subsección A adoptó una interpretación del término de caducidad que es incompatible con el principio que favorece la admisión de la acción o la demanda en caso de duda, vulnera el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada y restringe severamente el derecho de acceso a la administración de justicia. |

La Sala Plena consideró que el defecto por desconocimiento del precedente no se había configurado. Esto, principalmente porque la regla general para el cómputo del término de caducidad unificada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de 29 de enero de 2020, que fue luego validada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-312 de 2020, no era aplicable en casos de desaparición forzada. En cualquier caso, la Sala Plena resaltó que, aun si en gracia de discusión se aceptara que la Sentencia de unificación de 29 de enero era aplicable, la Subsección A ignoró la regla jurisprudencial que unificó en dicha decisión. Esto es así, porque consideró que el punto de partida para el término de caducidad era la fecha en la que los paramilitares informaron a los accionantes familiares del ciudadano que lo habían asesinado. La Subsección A no indagó en qué momento los accionantes conocieron o debieron conocer la participación del Estado en este hecho y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad. En este sentido, la Corte concluyó que la Subsección A realmente adoptó un criterio de cognoscibilidad del hecho y no de cognoscibilidad de la participación del Estado, lo cual contraría la regla de unificación que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado adoptó en la Sentencia de 29 de enero de 2020.

Efectos *inter pares* de la decisión, es decir para sujetos que están en la misma situación. La Sala Plena advirtió que la demanda de reparación directa fue presentada por los familiares del señor Benjamín Artemio Arboleda Chaverra, así como por los del menor víctima de reclutamiento y desaparición forzada. La providencia judicial cuestionada declaró la caducidad del medio de control de reparación directa en relación con los daños reclamados por los familiares de ambas víctimas. Sin embargo, la presente acción de tutela sólo fue interpuesta por los familiares del ciudadano encargado de la alcaldía del municipio al momento de ser retenido. Los familiares del menor no estaban representados por los accionantes y tampoco participaron en el trámite de tutela, a pesar de que la Sección Primera del Consejo de Estado los vinculó en el auto de admisión de la solicitud de amparo.

Sin embargo, la Sala Plena encontró que, conforme a la jurisprudencia constitucional, era procedente extender los efectos *inter pares* de la decisión a los familiares del menor que promovieron el medio de reparación directa Rad. 27001-23-33-000-2014-00206-01 (63381). Lo anterior, debido a que la Subsección A de la Sección Tercera declaró la caducidad del medio

de control con fundamento en el mismo argumento, a saber: los familiares del menor conocieron de la muerte en el año 1997, lo cual, según la accionada, (i) desvirtuaba la desaparición forzada, (ii) concretaba el daño y (iii) activaba el cómputo del término de caducidad. En este sentido, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad y el principio de economía procesal, los efectos del fallo también debían cobijarlos.

Órdenes y remedios. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala Plena resolvió: (i) revocar los fallos de tutela de instancia que habían negado el amparo y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia y a la reparación integral de los accionantes; (ii) dejar sin efectos la providencia judicial cuestionada; (iii) ordenar a la Subsección A proferir una nueva sentencia de reemplazo conforme a la parte motiva de la presente decisión y (iv) extender los efectos *inter pares* a los familiares del menor .

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** aclaró su voto. Las magistradas **DIANA FAJARDO** y **NATALIA ÁNGEL**, así como los magistrados **ALEJANDRO LINARES** y **JOSÉ FERNANDO REYES**, se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia