

Defensoría del Pueblo Colombia

¿Las víctimas de delitos de lesa humanidad tienen un plazo especial para presentar la acción de reparación directa?



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo Colombia

Derecho a la salud y medidas de protección contra el COVID-19 de las personas privadas de la libertad.

Sentencia:

29 de enero 2020

85001-33-33-002-2014-00144-01(61033)

Defensoría del Pueblo

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Heidi Abuchaibe Abuchaibe
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
Se desempeñó como Delegada entre febrero de 2021 y el 31 de agosto del mismo año.

Consejo de Estado

Marta Nubia Velázquez Rico
Presidente

Milton Chaves García
Magistrado ponente

La elaboración y coordinación de esta cartilla estuvo a cargo de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de la Vicedefensoría del Pueblo y del equipo de la presidencia del Consejo de Estado. Contó con el acompañamiento del despacho ponente de la sentencia.

Autor
Laura Isabel Gallardo Muñoz

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N.o 10-32
Teléfonos: 314 4000 - 314 7300, ext. 2718

Presentación

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es la encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en Colombia, según lo establece el artículo 282 de la Constitución Política. Para lograr este objetivo, implementa diversas actividades pedagógicas que fortalecen el conocimiento y la apropiación de la cultura de los derechos humanos, expresada, entre otras, en las decisiones judiciales de las altas cortes.

A su vez, el Consejo de Estado es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y el cuerpo consultivo del Gobierno nacional. A través de sus salas y secciones, esta institución se pronuncia sobre diversas materias entre las que se destacan, el ejercicio y la garantía de los derechos políticos, así como la vulneración de derechos fundamentales, colectivos, laborales.

El 7 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Estado. La finalidad de este memorando es sumar esfuerzos para desarrollar diversas acciones encaminadas a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes materias:

- Derechos humanos
- Derecho internacional humanitario
- Responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio a cargo de la fuerza pública
- Derechos de los trabajadores en el ámbito administrativo
- Enfoque de género
- Derechos colectivos y derechos políticos

De igual manera, este acuerdo busca fomentar estos principios:

- Transparencia
 - Acceso a la información pública
 - Participación ciudadana en la gestión pública
 - Celeridad
- Confianza de la ciudadanía

Se trata de una estrategia interinstitucional de pedagogía y divulgación de jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos, proferida durante 2020 por el Consejo de Estado.

Cada documento está construido con un lenguaje que permite edificar la cultura y la vivencia de los derechos humanos. En esta cartilla, usted encontrará:

- Un breve resumen de los hechos de cada sentencia
- La decisión que tomó este alto tribunal
- La importancia de la decisión en materia de derechos humanos
- Su utilidad en términos prácticos para la ciudadanía
- Los derechos analizados, protegidos y reconocidos en la decisión
- Las personas o el grupo de personas beneficiadas o perjudicadas por el fallo
- El cambio que produce la decisión adoptada

En conclusión, estas cartillas buscan divulgar de manera clara, concreta y sencilla algunas de las decisiones más relevantes del Consejo de Estado, así como su impacto en la vida de las personas que habitan en el territorio nacional.

Martha Nubia Velazquez
Presidente 2021
Consejo de Estado

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

¿LAS VÍCTIMAS DE DELITOS DE LESA HUMANIDAD TIENEN UN PLAZO ESPECIAL PARA PRESENTAR LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA?¹

Unificación de jurisprudencia

“La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se unifica en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado.

A la vez que, se precisa el término de caducidad para solicitar al Estado la indemnización de un daño es inaplicable en aquellos eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo que 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”².

¿Qué fue lo que pasó?

El jueves 5 de abril de 2007 a las 5:30 p.m., el ciudadano Clodomiro Coba León y dos amigos, se encontraban en “La Casa Roja” jugando mararais, como es costumbre por la época en esa región. Estando en ese lugar, llegaron hombres del GAULA en dos camionetas y los retuvieron de manera violenta: los requisaron y luego los golpearon.

¹ Consejo de Estado (C.E.), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena (29 de enero de 2020). M.P: Martha Nubia Velásquez Rico. Radicación número: 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033).

² *Ibidem* (p. 42, 43).

Posteriormente, los llevaron a la parte trasera de una de las camionetas y los condujeron hasta llegar a Hato Corozal, donde fueron entregados al Batallón ².

Luego, los jóvenes aparecieron asesinados en la vereda Las Tapias, vestidos con camuflados y tres armas de largo alcance: 2 fusiles AK47 y un fusil ‘76’, unas granadas de fragmentación y unos documentos confiscados al frente 28 de las FARC, de alias ‘Juan’. En la inspección de Hato Corozal se llamó a la inspección de Nunchía, Casanare para informar que en la morgue se encontraba el cuerpo de tres jóvenes que provenían de allá y que habían caído en combate con el Ejército Nacional, para que se informara a las familias.

Cuando llegaron las familias a la morgue, los encontraron desnudos, dentro de unas bolsas negras, sin papeles y listos para meter a una fosa común. Se les indicó a los familiares de las víctimas que la muerte ocurrió como consecuencia de los enfrentamientos presentados con el Frente 28 de las FARC, en el marco de la operación táctica “Arcano 1”.

Los familiares del señor Clodomiro Coba León, quienes demandaron por reparación directa, otorgaron los poderes para promover el proceso desde el 16 de mayo y el 5 de septiembre de 2011, así como desde el 7 y 8 de mayo de 2012. El abogado realizó la solicitud de conciliación extrajudicial hasta el 26 de julio de 2012 y la demanda la presentó hasta el 23 de mayo de 2014.

En primera instancia, el Juzgado 2do Administrativo del Circuito de Yopal accedió parcialmente a las pretensiones y falló a favor de los accionantes. Consideró que “por tratarse de actos de lesa humanidad, no resultaba aplicable el término de caducidad del medio de control de reparación directa”³. Se condenó al Estado al pago de indemnizaciones a título de daño moral, daño

³ *Ibidem* (p. 11).

emergente, lucro cesante y por violación a derechos constitucionalmente protegidos. Ambas partes apelaron la decisión.

En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio de auto del 19 de diciembre de 2017, confirmado el 25 de enero de 2018, dispuso la remisión del proceso a la Sección Tercera del Consejo de Estado para que unificara su jurisprudencia frente a la caducidad cuando se demanda por daños provenientes de los delitos de lesa humanidad.

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

El Consejo de Estado decidió:

Unificar la jurisprudencia “en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas:

En tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador;

Este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial.

El término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y,

una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley”⁴.

Revocar “la sentencia del 10 de julio de 2017, proferida por el Juzgado 2do Administrativo del Circuito de Yopal y, en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad de la pretensión de reparación directa”⁵.

¿Por qué es importante esta sentencia?

Con esta decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado adoptó un criterio unificado, el cual consiste en que:

“El término de caducidad de la reparación directa inicia a partir del conocimiento o de la posibilidad de conocer las situaciones que permitan deducir que el Estado estuvo involucrado”⁶. Es decir, “en materia de reparación directa el término de caducidad no corre hasta tanto se cuenten con elementos que permitan deducir la participación del Estado en los hechos y se advierta la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, lo que quiere decir que, cuando se presenten tales circunstancias, no existe justificación para que la situación quede indefinida en el tiempo y, por ende, a partir de allí resulta procedente el cómputo del término establecido por el legislador”⁷.

En conclusión, el Consejo de Estado nos dice que, sí existe un término de caducidad para que se dé el ejercicio de la acción por reparación directa, en la legislación interna, inclusive, para los casos de lesa humanidad o crímenes de guerra. Este término es de 2 años, pero solo comenzará su cómputo desde el momento en que se pueda establecer que los interesados tienen conocimiento o, al menos, la posibilidad de deducir la participación o injerencia

4 Ibidem (p. 44).

5 Ibidem (p. 44).

6 Ibidem (p. 26).

7 Ibidem (p. 25).

del Estado en el daño producido y la presunta responsabilidad patrimonial. Muy similar a lo que ocurre con la imprescriptibilidad de la acción en materia penal, que no es absoluta y “opera mientras no haya sujetos individualizados y se mantiene hasta que se les identifique y se les vincule a las diligencias”⁸.

Ahora, es importante mencionar que, “el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda”⁹. Se debe “excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando advierta que la no comparecencia ante la administración de justicia 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”¹⁰; algunas de estas circunstancias especiales pueden ser el secuestro, la enfermedad, etc.

“En las condiciones analizadas, el plazo para demandar no se computará mientras subsistan dichas situaciones especiales y, una vez superadas, empezará a correr el término de ley”¹¹.

Además, se especifica que, “la responsabilidad del Estado es independiente de la sanción penal del autor o partícipe de la conducta, por tal razón, la primera no se encuentra condicionada a la segunda, de ahí que el trámite dado al proceso penal carezca de la suficiencia de determinar la forma en la que se computa el plazo de caducidad

de la pretensión de reparación directa”¹².

¿Para qué sirve esta sentencia?

La sentencia es de gran utilidad para que todas las personas interesadas, en especial los Jueces de la República, tengan conocimiento sobre cómo opera la caducidad cuando se formula una acción de reparación directa en casos de lesa humanidad o crimen de guerra, respetando y garantizando de mejor forma los derechos de los involucrados. Además, al tratarse de una sentencia de unificación, evita que en el ordenamiento existan posturas contradictorias sobre el tema, combatiendo la incertidumbre jurídica y creando confianza y estabilidad en el ordenamiento.

En este contexto, se precisa que la providencia analizada, sin dejar de lado el principio de legalidad, fija un criterio que toma en consideración las circunstancias particulares en las que ocurrieron los hechos, así como aquellas a las que se pudieran ver expuestas las víctimas con posterioridad, para que se dé lugar a la inaplicación del cómputo del término de caducidad, en casos, por ejemplo, en que no se conozca la fecha exacta de defunción de la víctima, o posteriormente, se produzca una circunstancia especial que le impida a los interesados ejercer la acción de reparación directa.

La Sección Tercera del Consejo de Estado hace un estudio ponderado y razonado con el fin de privilegiar el derecho de acción de quienes se vieron inmersos en situaciones que no les permitieron abogar por la defensa de sus intereses.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el hecho de que exista un término para demandar no debe entenderse como un retroceso, pues la Corte Constitucional ha sostenido que es imperioso que existan plazos en ese sentido, dado que el derecho de acceso a la administración de justicia sufrirá

8 *Ibídem* (p. 22).

9 *Ibídem* (p. 28).

10 *Ibídem* (p. 28).

11 *Ibídem* (p. 29).

12 *Ibídem* (p. 34).

una grave distorsión en su verdadero significado si pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie, debido a que una posición en tal sentido conduciría a la parálisis absoluta de la rama judicial, comoquiera que derivaría en “la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos” [Corte Constitucional, Sentencia SU-312 de 2020].

¿Cuáles son los derechos que se analizan, protegen y reconocen en este fallo?

Se reconoce el derecho de acceso a la administración de justicia de toda persona que no hubiese tenido la posibilidad de demandar en tiempo. Así mismo, el derecho a la seguridad y a una adecuada protección jurídica, el derecho al debido proceso y garantías judiciales; se analizan los derechos de las víctimas o personas ofendidas, entre otros.

¿A qué personas o grupo de personas beneficia esta decisión?

A todas las personas que se vean expuestas a alguna situación especial en virtud de la cual no puedan ejercer, oportunamente, el “derecho de acción” ante la administración de justicia, en tratándose del medio de control de reparación directa. Al respecto, se precisa que, si bien en la sentencia de unificación se enumeraron ciertas circunstancias, no es menos cierto que se hizo a título de ejemplo y no como una lista taxativa.

¿Cuál es el cambio que genera?

En la sentencia la Sala unifica el criterio sobre la caducidad en las situaciones mencionadas y les recuerda a los jueces que es su deber abogar por el acceso a la administración de justicia.

Adicionalmente, se deben tener en cuenta los argumentos por los que la sentencia de unificación del Consejo de Estado fue compartida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-312 de 2020, en la que se sostuvo:

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

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

“En efecto, esta Sala considera que el referido plazo es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento

de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, incluso sin han transcurrido lustros o décadas desde el instante en el que ocurrió el delito de lesa humanidad, el crimen de guerra o el genocidio que causó el perjuicio. Lo anterior, comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva.

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

“Sobre el particular, esta Corporación resalta que, si con efectos de cosa juzgada constitucional, se estimó que la existencia de una norma que establecía el término de caducidad de la pretensión de reparación directa en dos años a partir de la ocurrencia del hecho dañoso sin modulación alguna[168], era conforme a la Carta Política debido a que salvaguardaba la seguridad jurídica y no afectaba el derecho al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, mutatis mutandis, es razonable sostener que una interpretación amplia de una disposición que es más benéfica para la protección de los intereses de los afectados por un perjuicio causado por el Estado [numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo), al incorporar el conocimiento de la participación de un agente público en la causa del menoscabo para iniciar con la contabilización de dicho plazo y la posibilidad material de acudir al aparato jurisdiccional, también es acorde con el ordenamiento superior.

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