



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá D. C., dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2022 01335 02
Demandante: Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A

Temas: Tutela contra providencia judicial / Contabilización del término de caducidad del medio de control de reparación directa

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación que formula la parte demandada contra la sentencia del 14 de diciembre de 2022, mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Cuarta, accedió al amparo deprecado.

1. La acción de tutela

La señora Constanza Alfonsina Turbay Cote a través de apoderado, promueve acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, a la confianza legítima y a la propiedad.

1.1. Pretensiones

En protección de los derechos reclamados, solicita:

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, respetuosamente solicito se sirva amparar los derechos constitucionales fundamentales de la señora CONSTANZA JUDITH ALFONSINA TURBAY COTE, al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, a la confianza legítima, violados en el fallo emitido por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por incurrir en las causales de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente, defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto, defecto fáctico, defecto material o sustantivo, al proferir la sentencia del 30 de julio de 2021 con ponencia de la consejera Marta Nubia Velásquez, dentro del proceso de radicación 18001233100020040010201 mediante la cual revocó la sentencia de primera instancia



del 18 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

En consecuencia, que se REVOQUE la sentencia de segunda instancia reseñada y se ordene que, dentro de los 20 días siguientes, la Sala proceda a expedir una nueva sentencia de fondo, en tanto proceda a estudiar el asunto de fondo propuesto en la apelación.

Honorables Magistrados en este orden de ideas y con estos presupuestos fácticos, jurídicos, probatorios, constitucionales, jurisprudenciales, amén del bloque de constitucionalidad, solicito muy comedidamente que se revoque en todas y cada una de sus partes el fallo de segunda Instancia del 30 de julio de 2021 y a contrario sensu se ampare el derecho a la verdad, a la justicia y reparación directa para que se resarza el detrimento patrimonial y moral causado con la ocupación arbitraria de la hacienda “La Estrella” y los demás bienes raíces que la conforman y el saqueo total de la GANADERÍA VACUNA Y EQUINA que hasta la fecha no ha habido ninguna reparación del Estado como víctima de los delitos de lesa humanidad y el magnicidio de la familia Turbay Cote a manos de la guerrilla de las FACR-EP en este conflicto armado interno a raíz de los cuales mi poderdante es víctima de desplazamiento forzado habida cuenta que aun reside en el exterior , y las acciones y omisiones de las autoridades demandadas que consolidaron el daño antijurídico que solicitó fuera resarcido.

1.2. Hechos de la solicitud

Como hechos relevantes, la parte accionante señaló los siguientes:

- i) El 20 de junio de 2001, estando vigente la zona de distensión las FARC ocuparon ilegalmente la hacienda La Estrella -predio de 816 hectáreas- ubicada en la inspección de Guacamayas, municipio de San Vicente del Caguán, y hurtaron 1.108 cabezas de ganado, la maquinaria y los equipos destinados a la explotación agropecuaria.
- ii) El 21 de junio de 2001, la señora Constanza Turbay Cote radicó derecho de petición al presidente de la República de la época con el fin de ponerle en conocimiento tal situación.
- iii) El 10 de julio de 2001, el presidente de la República en documento membretado «Andrés Pastrana Arango», dio respuesta a la solicitud elevada por la señora Cote.
- iv) El 17 de julio de 2001, presentó querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho contra los ocupantes ilegales ante la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán, sin que dicha autoridad, hasta la fecha, se haya pronunciado.



v) El Gobierno Nacional, mediante la Resolución 32 del 20 de febrero de 2002, puso fin a la zona de despeje y ordenó la retoma militar de la zona a través de la operación TH (Todo Honor).

vi) El 12 de noviembre de 2003, a través de apoderado la señora Constanza Judith Turbay Cote interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de la Nación –Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, con el propósito de que se declarara la responsabilidad patrimonial por falla del servicio por omisión: i) ante la ausencia de medidas necesarias de protección a la población civil y sus bienes en la zona de distensión, pues los miembros de las FARC ocuparon ilegalmente la hacienda La Estrella, lo que le impidió obtener utilidades de su predio y, ii) por la falta de acción para recuperar la hacienda, pues a su juicio, dicha negligencia tuvo lugar desde el 10 de julio de 2001, fecha en la que el presidente de la República dio respuesta a la petición presentada.

vii) El 18 de septiembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Caquetá, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

viii) El 30 de julio de 2021, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, revocó la sentencia proferida por el juez *a quo* y, en su lugar, negó las súplicas del medio de control de reparación directa, por haber operado el fenómeno de la caducidad.

1.3. Fundamentos jurídicos del accionante

Los centró en los siguientes defectos:

1.3.1 Violación directa de la Constitución

i) El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en la providencia objeto de *litis* inaplicó los artículos 13, 29 y 228 de la Constitución y, de esta manera, desconoció el principio de interpretación de las normas legales conforme con los cánones constitucionales, pues, a su juicio, dicha autoridad procedió a analizar el caso desde el presupuesto de la caducidad del medio de control de reparación directa, sin atender



el contexto de la época en la que se presentaron los hechos que ocasionaron el daño antijurídico.

ii) Consideró omitidos los artículos 21, 22 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que conminan a los Estados parte a garantizar a las personas los derechos a la propiedad, a la circulación y a la tutela judicial efectiva.

iii) La Sección Tercera sometió a la accionante a una carga excesiva, desproporcionada e imposible de realizar, pues no podía «ingresar a la hacienda para verificar qué suerte habían tenido sus bienes, tampoco lo hicieron las autoridades como la Fiscalía, el Ejército etc., entes gubernamentales e instituciones judiciales y de control que no ejercieron sus funciones precisamente por la cesión que hizo el Gobierno de ese territorio a las FARC-EP».

1.3.2. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

i) La autoridad judicial demandada incurrió en esta causal de procedibilidad por omitir valorar que la accionante al momento de la presentación del medio de control de reparación directa tenía el estatus de «desplazada», lo cual constituía una excepción en cuanto a la aplicación del término de contabilización de la caducidad.

ii) La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹ ha reiterado que en presencia del delito de desplazamiento forzado se presenta un daño continuado y, en consecuencia, el término de caducidad de la acción de reparación directa «debe tener el mismo tratamiento al de la desaparición forzada, luego entonces, la forma de computar el plazo de caducidad en los eventos de daño continuado, sólo inicia su conteo a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo».

iii) La Sección Tercera aplicó con excesivo rigor el artículo 136 del C.C.A., cuando procedía flexibilizar el término de caducidad, dada la situación de desplazamiento por la que atravesaba -además de ser la única sobreviviente de su familia-, o en su lugar,

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, del 26 de julio de 2022, Auto 08001 23 31 000 2010 00762 01.



considerar la fecha de ocupación permanente del inmueble rural, esto es, 2 de abril de 2002

iv) as anteriores situaciones y hechos notorios debieron ser tenidos en cuenta al momento de aplicar la regla de caducidad, a fin de evitarle una doble victimización, porque no solo tuvo que padecer todos los daños y perjuicios fruto del fracaso de la política del Estado para lograr el acuerdo de paz con un grupo al margen de la ley, sino que, además, en aras de la seguridad jurídica, ahora se le impide obtener una verdadera reparación, la justicia material y el resarcimiento efectivo de los bienes e intereses legítimos, con detrimento de una interpretación más favorable y del principio *pro damnato*.

1.3.3. Defecto fáctico

La providencia objeto de estudio incurrió en una indebida valoración probatoria, pues llegó a una conclusión contraria a lo acreditado en el expediente, al advertir que:

i) La jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera ha considerado que los daños antijurídicos cometidos por los grupos armados al margen de la ley en vigencia de la zona de distensión, resultan imputables al Estado bien sea a título de daño especial o de riesgo excepcional; lo primero, bajo el entendido de que dicha decisión produjo un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas porque impuso a los habitantes de los municipios despejados un sacrificio mayor, en términos de seguridad, al que tuvieron que soportar el resto de colombianos; y, lo segundo, con apoyo en la idea de que la creación de la zona de distensión creó un riesgo extraordinario, al dejar a estos ciudadanos a merced del poder de facto ejercido por la guerrilla de las FARC.

ii) Era un hecho notorio que la falta de presencia estatal en la zona de distensión fue aprovechada por el grupo disidente para fortalecerse militar y económicamente, y para continuar desarrollando su actividad delictiva.

iii) No podía contabilizarse el término de caducidad desde el día en que el presidente de la República contestó la solicitud, cuando lo cierto es que no le respondió, pues el hecho de remitir por competencia a otra autoridad no significa que ofreció respuesta.



iii) Tampoco podía la autoridad judicial demandada argumentar válidamente que la accionante confesó por apoderado judicial al indicar que «la omisión se remonta al 10 de julio de 2001», pues resulta evidente que se aludió a esa fecha para señalar que era «a partir de la cual (el presidente) se comprometió a los fines pertinentes según consta en la comunicación del mismo», es decir, que le envió la petición a otra autoridad, que fue el Ministerio de Defensa.

iv) Fue en el mes de abril de 2002, cuando se materializaron los verdaderos hechos victimizantes de ocupación violenta y en forma permanente de la Hacienda La Estrella y los demás predios que la integran, ya que en esa fecha «invadieron y sacaron definitivamente toda la ganadería de la hacienda, representada en ganado vacuno, equino y especies menores, en número de más de 1000 reses, dejando desocupados los potreros, y prohibieron definitivamente el ingreso de los mayordomos y trabajadores y las propiedades quedaron bajo el mando y orden arbitrario de la Guerrilla de las FARC».

1.3.4. Desconocimiento del precedente

Contenido en las siguientes sentencias proferidas por la Corte Constitucional: T-156 de 2009, T-075 de 2014 y T-301 de 2019.

i) La Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, se sustentó en pronunciamientos jurisprudenciales posteriores a la interposición de la demanda, que no son aplicables al caso concreto, con fundamento en el principio de irretroactividad de la jurisprudencia, por lo cual no podía invocar las sentencias: i) de unificación del 29 de enero de 2020, expediente número 61.033 y ii) del 31 de enero de 2019, expediente número 43.658.

ii) La sentencia cuestionada no efectuó una interpretación del caso a la luz de la *ratio decidendi* señalada por la Corte Constitucional, como también omitió efectuar una lectura de los derechos humanos desde los derroteros fijados por el Sistema Interamericano e inaplicó la Convención Americana de Derechos Humanos y la



interpretación vinculante de la Corte Interamericana (CIDH) en materia de oportunidad y acceso a la administración de justicia.

1.4. Actuación procesal

i) La tutela de la referencia, admitida por auto del 15 de marzo de 2022 de la Sección Cuarta de esta corporación, ordenó notificar a los magistrados del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, como demandados y, como terceros interesados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Caquetá, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministro de Defensa Nacional, para que dentro del término de dos días, y en uso de su derecho de defensa, rindieran el respectivo informe.

ii) Esta Subsección a través de fallo del 14 de julio de 2022, confirmó el amparo concedido por el juez *a quo* de tutela a los derechos fundamentales invocados por la accionante.

iii) El 6 de octubre de 2022, se declaró la nulidad de lo actuado al no haberse integrado debidamente el contradictorio, al omitir vincular al trámite al señor Luis Felipe Botero Aristizábal, quien fungió como conjuez de la Sección Tercera, Subsección A, e integró la Sala de Decisión que profirió la sentencia objeto de *litis*.

iv) El 22 de noviembre de 2022, se ordenó notificar del auto admisorio de la acción de tutela al conjuez Luis Felipe Botero Aristizábal, a la parte demandante, demandada y a los terceros interesados relacionados en el auto del 15 de marzo de 2022.

v) El 14 de diciembre de 2022, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, resolvió:

1. Amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote, en consecuencia,

2. Ordenar al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, profiera nueva decisión en la que tenga en cuenta las motivaciones aquí expuestas.



1.5. Intervenciones

1.5.1. La magistrada del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Martha Nubia Velásquez Rico, ponente de la providencia objeto de estudio señaló que el análisis que se realizó respecto de la contabilización de la caducidad se hizo con suficiencia y con claridad, teniendo en cuenta la norma aplicable para tales efectos -el artículo 136 del CCA, numeral 8.º-, el material probatorio recaudado y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera de esta corporación.

Contextualizó que en la demanda de reparación directa que interpuso la señora Turbay Cote se hicieron dos imputaciones, a saber:

i) El Estado no tomó las medidas necesarias en la zona de despeje o de distensión para proteger la población civil y sus bienes, lo que condujo a que los miembros de las FARC ocuparan de hecho la hacienda La Estrella y se apropiaran de su maquinaria, de sus cabezas de ganado y demás semovientes.

Contrario a lo afirmado, la sentencia cuestionada tuvo en cuenta los testimonios practicados (Juan Pujana Motta y Óscar García Castillo), quienes señalaron que en junio de 2001 los miembros de las FARC ocuparon y se apropiaron de la hacienda La Estrella; además de estas pruebas, el fallo consideró la petición que Constanza Turbay Cote le hizo al presidente de la República de la época, de la cual se extrajo que conoció acerca de lo sucedido el 21 de junio de 2001, razones por las cuales, luego de tal valoración probatoria, se arribó a la conclusión de que la demanda de reparación directa se presentó por fuera de los dos años previstos en el artículo 136 numeral 8.º del CCA, en tanto se interpuso el 12 de noviembre de 2003.

Lo anterior descarta lo señalado por la tutelante, al invocar el defecto fáctico y afirmar que la ocupación se materializó el 2 de abril de 2002, pues las pruebas recaudadas en el proceso de reparación directa dieron cuenta de que la señora Turbay Cote tuvo conocimiento de tal situación el 21 de junio de 2001.



Resaltó que en el análisis de caducidad que se hizo en el fallo atacado tampoco se pasó por alto el hecho de la abolición de la zona de despeje o de distensión, en tanto su contabilización fue soportado en la sentencia del 8 de junio de 2017, expediente No. 41.307 de la Sección Tercera.

Manifestó que en la tutela la accionante hizo énfasis en su estatus de desplazada; sin embargo, aclaró que esa condición no se invocó en la demanda de reparación directa, ni se probó, como para haber contado la caducidad de manera distinta a como se hizo en el fallo atacado, máxime al no haberse advertido situaciones que hubiesen impedido el ejercicio del derecho de acción.

Respecto del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto alegó que, en razón a su condición de desplazada no podía contarse la caducidad como se hizo en el fallo cuestionado, porque al estar refugiada en el exterior tuvo que hacer múltiples llamadas telefónicas internacionales para encontrar un abogado que presentara la demanda de reparación directa. Sobre el particular, advirtió que si bien designó un apoderado para que adelantara una querrela policiva, también pudo haber otorgado poder a otro para que presentara la respectiva demanda, de ahí que no se haya acreditado alguna situación que le hubiese imposibilitado ejercer el derecho de acción.

Agregó que aunque la señora Turbay Cote abandonó el país y se trasladó a Suiza - sin acreditar en qué época exacta-, lo cierto es que esa situación no le impidió conocer las circunstancias que le ocasionaron daños, ni tampoco le imposibilitó demandar en ejercicio de la acción de reparación directa.

ii) El Estado hizo caso omiso a la petición de la señora Constanza Judith Turbay Cote, en la cual le pidió al presidente de la República acciones contundentes para recuperar su predio las que, según advirtió no se llevaron a cabo. Respecto de esta objeción afirmó que para el respectivo conteo de caducidad, el fallo tuvo en cuenta la respuesta del presidente de la República frente a la petición de la señora Turbay Cote, así como también la confesión por apoderado judicial realizada en la demanda en relación con la fecha en que se concretó la omisión, aunado al criterio jurisprudencial, según el cual, aun cuando la omisión se mantenga en el tiempo, el término de caducidad no puede extenderse de manera indefinida.



Consideró, además, que el defecto fáctico invocado pretende reabrir el debate probatorio de cara al análisis de la caducidad en relación con la segunda imputación al cuestionar el valor de la confesión por apoderado judicial y el alcance de la respuesta que en su momento le brindó el presidente de la República, lo cual quedó suficientemente claro en el fallo cuestionado.

Respecto del argumento de la tutelante relacionado con que la Subsección tuvo en cuenta pronunciamientos jurisprudenciales posteriores a la interposición de la demanda de reparación directa, lo cual, a su juicio, no era posible con fundamento en el principio de irretroactividad de la jurisprudencia, señaló que aun cuando la demanda de reparación directa se interpuso en el año 2003, le resultaban aplicables las reglas jurisprudenciales de la sentencia de unificación dictada en el 2020 y de los otros fallos referidos en la providencia acusada, con fundamento en que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, tal como se sostuvo en la sentencia del 28 de agosto de 2018 con radicado No. 52001-23-33-000-2012-00143-01 (U).

1.5.2. El apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,² Óscar Mauricio Ceballos Martínez, al hacer referencia a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, señaló que la decisión tuvo en cuenta todo el material probatorio obrante en el expediente y por lo tanto, no quebrantó derechos de la accionante.

Consideró que la accionante pretende reabrir el debate mediante la acción de tutela, lo cual es abiertamente improcedente, pues tuvo a su alcance todos los mecanismos que ha dispuesto el legislador para que los extremos en controversia puedan solicitar, controvertir, allegar pruebas, formular recursos. Inclusive, tuvo la oportunidad de solicitar dentro del término de ejecutoria de la decisión cuestionada la aclaración, adición y/o complementación de la sentencia que ahora por vía de tutela solicita revocar.

² Expediente digital de tutela.



Adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva porque ninguna de las atribuciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República le permiten realizar las actuaciones que pretende la accionante para el amparo de los derechos fundamentales que invoca como transgredidos.

1.5.3. El señor Luis Felipe Botero Aristizábal,³ centró su intervención conforme a los siguientes argumentos:

i) Consideró que en la providencia no se incurrió en la alegada existencia causal de exceso de ritual manifiesto, al efecto señaló que se aplicó el numeral 8.º del artículo 136 del CCA, norma vigente al momento de desatar la *litis*, así consideró que la disparidad interpretativa no era razón suficiente para sostener la inconformidad con la Constitución.

Recordó que «la manifestación fundacional del amparo constitucional deprecado por la actora carece de verosimilitud, ya que ella no perdió la posibilidad de dirigir sus pretensiones contra los directamente responsables de los hechos que relató en su demanda o de procurar su tutela por otra vía v.gr. jurisdicción especial para la paz; y, en cualquier caso, no hay un cercenamiento de acceso a la justicia ni se redujeron las obligaciones internacionales del Estado Colombiano de perseguir a los responsables de los delitos que allí se describieron».

ii) Sostuvo que la acción de tutela excede su objeto, pues fue propuesta como una instancia adicional, en la que se incluyeron nuevos argumentos que jamás fueron alegados o probados en el expediente en sus instancias ordinarias, en relación con temas como: a) el desplazamiento forzado, b) la imposibilidad del ejercicio del derecho de acción, c) del título de imputación como daño especial.

Al efecto, refirió que existieron unas razones de hecho tales que le impiden físicamente reclamar lo que le corresponde ante los jueces y, que, esa imposibilidad no puede ser

³Expediente digital de tutela.



teórica o surgir de meras reflexiones personales, que, debe ser real y, su juicio, absoluta, para lo cual propuso como ejemplo el delito del secuestro.

Afirmó que la dificultad de acceder a la justicia no produce el mismo efecto, porque se relativizaría de tal manera el juicio de la oportunidad en el ejercicio del derecho de acción que se prestaría para un desequilibrio en los principios de seguridad jurídica y trato paritario que terminarían comprometiendo los principios de imparcialidad judicial y los derechos fundamentales de igualdad y debido proceso.

Consideró que, es precisamente esta la razón, por la cual el acceso a la administración de justicia tiene fronteras que hacen que el mismo no pueda ser catalogado como un derecho absoluto.

Adujo que, desde la demanda que inició el proceso de reparación directa, así como la que dio origen a esta acción constitucional, advirtió que:

«(i) La demandante reclamó por escrito al Estado el hecho de la ocupación el 21 de junio de 2001 (hechos 4 de la demanda y sexto de la tutela).

(ii) Otorgó poder a un profesional del derecho y formuló una querrela que se presentó el 17 de julio de 2001(hecho 7 de la demanda).

(iii) Afirmó no tener la posibilidad de administrar materialmente la finca, sin embargo, ello no le impidió ofrecerla en arrendamiento a la sociedad Acosta Solano en abril de 2002 (hecho 9 de la demanda).

(iv) La demandante propuso como teoría respecto de la oportunidad para el ejercicio de su derecho de acción, no su imposibilidad, sino la existencia de un daño continuado (capítulo IV de la demanda).

(v) La demandante podía mantener comunicaciones con el administrador de la Hacienda durante los calamitosos eventos (hechos octavo y noveno de la tutela)».

Consideró que la providencia objeto de estudio contó con una robusta e incuestionable valoración probatoria por lo que no hubo una desatención al contexto real y a las circunstancias que rodearon el caso.



Explicó que no era posible desconocer que: «(i) El Tribunal Administrativo del Caquetá no se cerró en la época de la zona del despeje y los ciudadanos tenían acceso efectivo a dicha corporación, puesto que donde se encuentra ubicado, Florencia, no hacía parte de la referida zona, que, de hecho, la actora -como lo hizo podía acudir a cualquier tribunal administrativo del país y formular su demanda, sin perjuicio de que esta fuera remitida por competencia a otro; (i) la demandante podía otorgar poder para el inicio de la acción, pues ello no implicaba o exigía su desplazamiento a la zona de despeje. Para la fecha de los hechos, Colombia contaba -y cuenta- con normas de otorgamiento de poder en el extranjero y de uso de la representación diplomática colombiana para acceder a ello; (iii) el correo físico en Colombia no cerró su operación, por lo que el poder pudo ser remitido físicamente a la República de Colombia desde la República Helvética; (iv) la demandante, a pesar de afirmar una serie de incapacidades físicas, no las probó y no eran de tal magnitud que limitaran o restringieran el uso de sus facultades mentales y, (v) el profesional del derecho designado para controlar el avance del proceso en la ciudad de Florencia podía realizar su tarea, pues la zona de despeje no lo impedía».

Señaló que no se acreditaron los supuestos básicos para afirmar que la demandante no podía acceder a la justicia. Calificó el título de imputación del daño especial como un nuevo argumento, en tanto, consideró que la tutela también trató de «enderezar las columnas sobre las que se edificó la demanda», en punto de lo cual manifestó que, si bien, el principio *iura novit curia* tiene amplio desarrollo y consolidación jurisprudencial, es cierto también que, «a él se le han impuesto unos límites que ese mismo cuerpo decisonal ha definido y que, en consecuencia, no permiten calificarlo como un principio absoluto».

Consideró pertinente transcribir las pretensiones de la demanda ordinaria para señalar que la misma actora limitó el ámbito de aquella responsabilidad que pretende se impute al Estado, lo cual, adujo, no es un mero problema formal de la invocación de un errado fundamento de derecho, sino de un acto dispositivo que para el juez resulta insalvable, frente a lo cual se refirió al principio de congruencia.



Finalmente, afirmó que la responsabilidad, por omisión, exige la identificación de un deber legal concreto acompañado de un juicio de imputación abstracto y, ciertamente, dicho deber de seguridad en la zona de despeje no correspondía al Departamento Administrativo de la Presidencia, que, el retiro de la fuerza pública de la zona de despeje no era ni puede entenderse como una declinación de la soberanía y mucho menos una invitación a la comisión de ilícitos en contra de los que allí se encontraban y que, en esa medida, no quedó probada la imputación en los términos de la demanda y las pruebas aportadas, de tal manera que, en conjunto con la valoración vertida en la sentencia sobre la caducidad, las pretensiones estaban irremediabilmente condenadas al fracaso.

1.5.4. Los magistrados del Tribunal Administrativo del Caquetá,⁴ a pesar de haber sido notificados del presente trámite con el fin de que rindieran el informe correspondiente, guardaron silencio.

1.6. Sentencia impugnada

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 14 de diciembre de 2022 amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Constanza Turbay Cote. Al efecto, estudió en conjunto los defectos alegados en los que incurrió la providencia objeto de *litis*.

Sobre el particular, señaló que si bien la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020⁵ proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta corporación era la vigente al momento de decidir la controversia y, por ende, a la que se debía acudir para resolver el caso, la interpretación que de ella se hizo en la providencia objeto de reparo no fue la adecuada, pues la tercera regla instituida en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias establece que «iii) 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

⁴ Expediente digital de tutela.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, expediente No. 61.033.



ley». En el presente asunto, a la accionante, mientras estuvo en vigor la zona de distensión, le era imposible acudir al derecho de acción para reclamar la responsabilidad del Estado

Así las cosas, consideró que no era posible pasar por alto el contexto en que se enmarcaron los hechos que dieron origen a la demanda de reparación directa, que tenían que ver con los daños originados en el marco del conflicto armado interno, específicamente, durante la vigencia de la zona de distensión o de despeje.

Al efecto, hizo referencia a pronunciamientos de la Sección Tercera⁶ frente al juicio de responsabilidad patrimonial por la decisión de adelantar el proceso de paz, en el marco del cual se generaron daños antijurídicos a la población civil, en los que se catalogaron como hechos notorios, entre otros: i) la ausencia estatal en el ámbito judicial y, por ende, la imposibilidad de ejercer el derecho de acción de algún tipo; ii) el abuso y violación de derechos, tal es el caso de ocupaciones de fincas, robos de semovientes, secuestros, etc., con fundamento en los cuales era posible concluir que resultaba cierto que, en el caso objeto de estudio, existieron situaciones que impidieron materialmente el ejercicio de acción.

En tal virtud, señaló que no podía desconocerse las circunstancias fácticas que rodearon la llamada zona de distensión y las situaciones anormales a las que se vio obligada la población civil, que, para el caso de la señora Turbay Cote, se tradujeron en la imposibilidad de retornar al inmueble de su propiedad y conocer con certeza la magnitud del daño ocasionado, pues, de acuerdo con la demanda ordinaria, la ocupación del bien implicó, además, la expulsión de los trabajadores, la pérdida de semovientes y maquinaria. Así mismo, la imposibilidad material de ejercer el derecho de acción si se tiene en cuenta que la ocupación del inmueble por parte de integrantes de las FARC estaba legitimada en una decisión proferida por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de negociaciones tendientes a obtener la paz en el territorio nacional.

⁶Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de mayo de 2013, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 1999 00146 01 (25624), 12 de octubre de 2017, expediente radicado núm. 41001 23 31 000 2005 00044 01(42098).



Por lo tanto, concluyó que respecto del cumplimiento del presupuesto de la caducidad para el ejercicio de la demanda de reparación directa por parte de la señora Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote -12 de noviembre de 2003-, la Sección Tercera del Consejo de Estado debió determinar si las circunstancias descritas impidieron o no el ejercicio del derecho de acción, especialmente, por causa del establecimiento de una zona de distensión en los departamentos del Meta y Caquetá -municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán- que estuvo en vigor hasta el 20 de febrero de 2002, luego de la expedición de la Resolución 032 del Gobierno Nacional, por medio de la cual se levantó la zona y, por ende, la ocupación del predio por integrantes de las FARC que perdió legitimidad.

Advirtió que era la misma Sección Tercera del Consejo de Estado, como máximo órgano de la jurisdicción en la materia, la que ha reconocido como hecho notorio el desamparo y desprotección que implicó la sociedad civil que se instaurara la denominada zona de distensión, incluido lo relacionado con la protección judicial, sin que se tratara entonces de meras conjeturas o especulaciones, sino a la valoración en conjunto de los hechos acreditados en el caso concreto, máxime, cuando los hechos alegados como dañosos fueron en sí mismos i) la ausencia de medidas necesarias en la zona de despeje para la protección de la población civil y sus bienes, que conllevó a la ocupación ilegal de la hacienda La Estrella y, ii) la falta de acción de las autoridades competentes para recuperar la hacienda La Estrella.

Concluyó que no puede equiparse el ejercicio del medio de control dirigido a obtener la reparación de perjuicios con un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, para el cual otorgó poder la accionante el 17 de julio de 2001, esto es, pasado un poco menos de un mes, desde que operó la llamada zona de distensión y el cual, naturalmente, perseguía con inmediatez la recuperación del inmueble recientemente ocupado de manera ilegal, el cual, no cumplió su objeto.

1.7. Impugnación

1.7.1. La magistrada de la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, Martha Nubia Velásquez Rico, ponente de la providencia objeto de discusión consideró



que la Sección Cuarta como juez *a quo* de tutela, ignoró los argumentos expuestos en el fallo proferido por esa Subsección, en los cuales se tuvo en cuenta el contexto de la zona de distensión en la que ocurrieron los daños alegados, al punto de que no se pasó por alto en el análisis de caducidad realizado, cuestión que, por lo demás, se puso de presente en el informe rendido en virtud de la notificación de la admisión de la solicitud de amparo elevada por la señora Constanza Turbay Cote.

Aclaró que en la sentencia tutelada también se advirtió que, aun en el contexto de la zona de distensión, en el caso concreto, no se evidenciaron situaciones que hubiesen impedido materialmente a la accionante presentar la demanda de reparación directa, pues así como otorgó poder a un abogado para que adelantara una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de su hacienda, también pudo haber designado un profesional del derecho para acudir a la administración de justicia para solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado por los hechos acaecidos.

Anotó que en el fallo de tutela se hizo mención a que era un hecho notorio la ausencia del Estado en la zona de distensión; sin embargo, se consideró que ello no impedía a la accionante presentar la demanda de reparación directa, por lo ya expuesto en relación con el poder que ya había otorgado para esa época la señora Turbay Cote.

Respecto del argumento de la Sección Cuarta, que por la llamada zona de distensión a la señora Constanza Turbay le fue imposible regresar a su hacienda para conocer la magnitud del daño ocasionado, señaló que una cosa era el daño y otra su magnitud, punto que de tiempo atrás tenía definido la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta corporación, en el sentido de considerar que el conteo de la caducidad debía realizarse a partir del conocimiento del daño y no a partir de su agravación o desde que se perciba su magnitud por la extensión de sus efectos; de ahí, que el cómputo de la caducidad en el caso concreto, se realizó desde el día siguiente de aquel en que la actora conoció los daños alegados, sin que se haya encontrado, ninguna circunstancia que le hubiese impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción en tiempo.

1.7.2. El señor Luis Felipe Botero Aristizábal, conjuez que suscribió la providencia objeto de *litis*, radicó impugnación con los mismos argumentos en los que sustentó su



intervención en el presente trámite tutelar.

2. Consideraciones de la Sala

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la presente impugnación, interpuesta contra el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 constitucional y en el inciso segundo del artículo 25 del Acuerdo 80 de 2019,⁷ según el cual «las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto».

2.2. Problema jurídico

Consiste en dilucidar, en primer lugar, si la presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia para controvertir la providencia del 30 de julio de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, dentro del proceso de reparación directa con radicación 18001 23 31 000 2004 00102 01.

En caso afirmativo, se analizará, en segundo lugar, si el referido fallo vulneró los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso, tomando como fundamento los hechos probados acaecidos con el establecimiento o declaratoria de la zona de despeje, en aplicación de las reglas de decisión consignadas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

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

⁷ Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado



La acción de tutela fue prevista en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia como un medio a través del cual toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales «cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad».

El Decreto 2591 de 1991 reglamentó su ejercicio y, estableció en sus artículos 11, 12 y 40 la posibilidad de utilizar la acción de tutela para controvertir sentencias judiciales ejecutoriadas, artículos que posteriormente fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992, al considerarse que atentaban contra los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, además de trasgredir la autonomía e independencia judicial, así como las normas de competencia fijadas por la Constitución.

Sin embargo, dentro de la *ratio decidendi* de dicha sentencia, se abrió la posibilidad de manera excepcional y como mecanismo transitorio de protección, de utilizar la acción de tutela en casos en que «el juez incurriera en dilaciones injustificadas, actuaciones de hecho que desconozcan derechos fundamentales o cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable», hipótesis frente a las que, señaló la Corte, no puede hablarse de atentado contra la seguridad jurídica de los asociados.

En este criterio, la jurisprudencia constitucional ha evolucionado en torno a la consideración de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial, y ha desarrollado diferentes reglas para su estudio, consolidadas en la sentencia C-590 de 2005,⁸ en la que se hace distinción entre causales genéricas, aquellas que hacen referencia a los requisitos que posibilitan la interposición de la acción, y causales específicas de procedibilidad, que persiguen verificar la procedencia misma del amparo una vez cotejada la validez de su interposición.

De esta forma, se señalaron como causales genéricas de procedencia las siguientes: (i) que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) que

⁸ Reiteradas en la sentencia SU-813 de 2007 y SU-913 de 2009.



se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, contado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) que cuando se trate de una irregularidad procesal, se señale de manera clara que esta tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; (v) que ésta identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración así como los derechos vulnerados y que se hubiere alegado en el proceso judicial siempre que hubiere sido posible; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

El Consejo de Estado en sentencia del 31 de julio de 2012,⁹ unificó su jurisprudencia en torno a la procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, y admitió que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales relacionados con el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho de defensa, para lo cual habrá de seguirse los parámetros fijados por la ley y la jurisprudencia.

Asimismo, como garantía del principio de la seguridad jurídica, en sentencia de 5 de agosto de 2014,¹⁰ acogió un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, como tiempo razonable para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente, término de inmediatez que debe considerarse en cada caso concreto, de acuerdo con los parámetros señalados para el efecto por la Corte Constitucional.

2.3.2. La procedencia de la acción de tutela de la referencia

El caso objeto de estudio reviste suficiente relevancia constitucional, toda vez que el debate gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de

⁹Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. María Elizabeth García González. Expediente radicado 11001 03 15 000 2009 01328 01(IJ).

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Jorge Octavio Ramírez, expediente radicado 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ).



acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, a la confianza legítima y a la propiedad, pues según la accionante, el debate planteado en sede contencioso administrativa fue resuelto sin un adecuado análisis normativo evento que de encontrarse acreditado conduciría a considerar lesivos los intereses de la señora Constanza Turbay Cote.

La Sala considera que el presente asunto cumple con el requisito de subsidiariedad, debido a que se dirige contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que resolvió la apelación propuesta contra la decisión adoptada en providencia del 21 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo del Caquetá, de modo que la parte accionante agotó todos los medios ordinarios de defensa, es decir, acudió al juez constitucional de forma subsidiaria.

De otra parte, se encuentra cumplido el requisito de inmediatez, en cuanto la providencia acusada fue dictada el 30 de julio de 2021 y notificada por edicto del 24 de agosto de 2021 -desfijado el 26 del mismo mes y año-, mientras que la acción de tutela de la referencia fue radicada el 26 de febrero de 2022,¹¹ es decir, dentro de los 6 meses siguientes, término que ha sido acogido por esta corporación como prudencial para acudir al medio de amparo constitucional.

La solicitud de tutela identifica razonablemente los hechos y los argumentos con fundamento en los cuales se cuestiona la vulneración de derechos fundamentales en la sentencia enjuiciada.

El asunto no se refiere a una sentencia de tutela, toda vez que la decisión que se cuestiona se profirió dentro del trámite del medio de control de reparación directa.

2.4. Hechos probados

De conformidad con los elementos de juicio que obran dentro del expediente, se puede establecer lo siguiente:

¹¹https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010315000202201335001100103



2.4.1. Por Resolución 85 del 14 de octubre de 1998, emitida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se inició el proceso de paz, se reconoció el carácter político de una organización armada y estableció una zona de distensión comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán

2.4.2. La familia Turbay tuvo la posesión, en forma plena y pacífica, de la Hacienda La Estrella, ubicada en la inspección Guacamayas, municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, hasta el 20 de junio de 2001, día en el que miembros de las FARC la ocuparon.

2.4.3. El 22 de junio de 2001, en escrito dirigido a Andrés Pastrana Arango, presidente de la República de la época, la señora Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote, le informó lo siguiente¹²:

CONSTANZA TURBAY COTE

D.J.A.P.A. CORRESPONDENCIA PRESIDENCIAL
FECHA: 22-06-2001 HORA: 09:23:00 No. RADIC: 319133
Asunto: DEMANDA: 1410
PARA: la SECRETARIA PRIVADA
Para Información L. Inter al 302900

MINISTERIO DEL INTERIOR
No. 11425
Fecha: 22-06-2001 Hora: 09:24:00
SERGIO: SERAFINO MORALES
-SPMS 3

Zürich, 21 de Junio de 2001

Doctor
ANDRES PASTRANA ARANGO
Presidente de la República de Colombia
Bogotá, D.C.

MINISTERIO DEL INTERIOR
SANTAFE DE BOGOTÁ, D.C.
22 JUN. 2001
Fondos de Cooperación
Internacional

Respetado señor Presidente:

Hoy en la mañana he puesto en conocimiento del Alto Comisionado de Paz, doctor Camilo Gómez Alzate, la posesión de hecho que hicieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Farc- de la Hacienda “La Estrella” y de aproximadamente mil (1.000) cabezas de ganado que en ella pastaban, en el día de ayer. Dicho predio se encuentra ubicado en la zona de despeje, inspección de Guacamayas, Municipio de San Vicente del Caguán.

Estas tierras fueron colonizadas hace más de 60 años por mi abuelo Abbas Turbay y mi familia ha tenido posesión, títulos y dominio de estas.

Desde hace 6 meses, después que las Farc asesinaron a mi madre Inés Cote de Turbay y a mi hermano Diego Turbay, las Farc han impedido la venta de ganado generándome enormes perjuicios económicos, aunados a una pérdida permanente de animales.

Quiero ponerle de presente, respetuosamente, que además del despojo de mi patrimonio moral como es la pérdida irreparable de mi madre y de mis dos hermanos a manos de las Farc, ahora me quitan mi único modo de sustento e ingreso.

¹² Folios 7 y 8 cuaderno de pruebas 1, expediente digital origina de reparación directa.



Radicado: 11001 03 15 000 2022 01335 02
Demandante: Constanza Judith Alfonsina Turbay
Cote

CONSTANZA TURBAY COTE

Acudo a Usted Señor Presidente, en quien deposito toda mi esperanza, para pedirle defienda mi derecho y mi modo de vivir. Desde ya confío en acciones contundentes y rigurosas para recuperar lo que por la Constitución y el Derecho me corresponde y sobretodo confío en su intervención directa y oportuna para salvaguardar lo poco que me queda, pues no puedo continuar siendo vejada, esquilada y saqueada ante la pasividad y mutismo del Estado y sus instituciones.

Le agradezco de antemano lo que pueda hacer por mi y quedo a su disposición incondicional para seguir luchando por esta causa común que es la paz.

De usted,

Constanza
CONSTANZA TURBAY COTE

c.c. Doctor Armando Estrada Villa, Ministro del Interior
Doctor Camilo Gómez Alzate, Alto Comisionado para la Paz



D.A.P.A. CORRESPONDENCIA RECIBIDA
FECHA: 22-06-2003 10:09:36:05 No. Rad: 001335
Asunto: DEFENSORIA: 1122
FABRI de ALTO COMISIONADO DE LAZ
Para Información Llamar al 5629300

Dirección: Calle 92 No 21 - 14 Apartamento 302 Bogotá
Tel: 74 000000

2.4.4. El 10 de julio de 2001, en escrito con membrete del presidente de la República de la época, se le dio respuesta en el siguiente sentido:¹³

¹³ Folio 9 cuaderno de pruebas 1, expediente digital original de reparación directa.



Radicado: 11001 03 15 000 2022 01335 02
Demandante: Constanza Judith Alfonsina Turbay
Cote

Andrés Pastrana Arango
Presidente de la República de Colombia

Bogotá, D.C., 10 de julio de 2001

Doctora
CONSTANZA TURBAY COTE
Zürich, Suiza

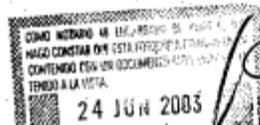
Constanza
Estimada doctora Turbay:

He recibido su comunicación en la cual solicita ayuda del Gobierno Nacional para recuperar la posesión de la hacienda "La Estrella" y de aproximadamente 1.000 cabezas de ganado que allí se encontraban, debido a que desde hace seis meses, después del asesinato de su madre, Inés Cote de Turbay, y de su hermano, Diego Turbay, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- han impedido la venta de ganado, generándole enormes perjuicios económicos.

En su mensaje manifiesta que ha puesto este hecho en conocimiento del Alto Comisionado para la Paz, teniendo en cuenta que dicho predio se encuentra ubicado en la zona de despeje. De igual manera reitera que, además de la pérdida irreparable de su madre y de sus dos hermanos, ahora es víctima del despojo patrimonial de los bienes heredados y trabajados por su familia.

He dado instrucciones de enviar copia de su comunicación al Ministerio de la Defensa Nacional, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,



2.4.5. El 20 de febrero de 2002, por medio de Resolución 032 el presidente de la República da por terminada la zona de distensión establecida mediante Resolución 85 del 14 de octubre de 1998.¹⁴

2.4.6. El 24 de junio de 2003, la señora Constanza Turbay Cote radicó escrito al alcalde de San Vicente del Caguán, por medio del cual manifestó que confería poder a un abogado con el fin de que:¹⁵

«inicie, tramite, y lleve a término un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho contra los señores y demás personas indeterminadas, que se encuentren en el inmueble al cual se contrae la acción y de quienes ignoro su estado civil y vecindad.

¹⁴http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2002/44716/r_presidencia_00032_2002.html

¹⁵ Folio 23 cuaderno de pruebas 1, expediente



El presente poder lo otorgo en mi condición de propietario del inmueble, a fin de obtener la restitución del mismo, el cual está ubicado en la inspección Guacamayas del municipio de San Vicente del Caguán, predio denominado Hacienda La Estrella».

2.4.7. El 12 de noviembre de 2003, a través de apoderado, la señora Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote, radicó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el medio de control de reparación directa, con el propósito de que se declarara responsable patrimonialmente por omisión a la administración por la falla en el servicio: i) ante la ausencia de medidas necesarias en la zona de despeje para la protección de la población civil y de sus bienes, los miembros de las FARC ocuparon ilegalmente la hacienda La Estrella, lo que le impidió obtener utilidades de su predio y, ii) por la falta de acción para recuperar la hacienda La Estrella. A su juicio, la omisión tuvo lugar desde el 10 de julio de 2001, fecha en la que el presidente de la República dio respuesta a la petición presentada por la aquí demandante, mediante la cual le puso en conocimiento la ocupación ilegítima del predio.¹⁶

2.4.8. Mediante auto del 12 de diciembre de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, remitió por competencia la demanda de reparación directa al Tribunal Administrativo del Caquetá.¹⁷

2.4.9. El 18 de septiembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Caquetá, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al efecto resolvió:¹⁸

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación -Ministerio de Defensa -Ejército Nacional.

SEGUNDO: DECLARAR la responsabilidad patrimonial de la Nación -Presidencia de la República -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por los daños materiales e inmateriales ocasionados a la señora CONSTANZA JUDITH ALFONSINA TURBAY COTE con la ocupación de los predios Nariño, El Hato y la Estrella, en hechos ocurridos en el municipio de San Vicente del Caguán.

TERCERO: CONDENAR en abstracto a la Nación - Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a pagar los perjuicios materiales, a título de daño emergente y lucro cesante, para cuyo efecto deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 172 y 176 del CCA de conformidad con los considerandos de esta providencia.

¹⁶ Folios 1 a 22 expediente digital original de reparación directa.

¹⁷ Folios 25 y 26 expediente digital original de reparación directa.

¹⁸ Folios 223 a 258 expediente digital original de reparación directa.



CUARTO: CONDENAR a la Nación -Presidencia de la República -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al pago a la señora CONSTANZA JUDITH ALFONSINA TURBAY COTE de una suma equivalente a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por concepto de perjuicios morales.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

2.4.10. El 30 de julio de 2021, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, revocó lo decidido por el juez *a quo*, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.¹⁹

2.5. Análisis de la Sala

Se controvierte en el presente caso la posible vulneración de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, a la confianza legítima y a la propiedad de la señora Constanza Turbay Cote, con la providencia del 30 de julio de 2021 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que declaró la caducidad del medio de control de reparación directa adelantado en el contexto de los hechos ocurridos durante la vigencia de la zona de despeje o distensión.

Alega la accionante que la cesión del territorio por parte del gobierno de turno a las FARC con ocasión del proceso de paz generaron situaciones y hechos notorios que debieron ser tenidos en cuenta al momento de aplicar la regla de caducidad con el fin de evitar una doble victimización, pues no solo tuvo que padecer los daños y perjuicios fruto del fracaso de la política del Estado para lograr un acuerdo con ese grupo al margen de la ley, sino que además se le privó de obtener una verdadera reparación, la justicia material y el resarcimiento efectivo de sus bienes e intereses legítimos, tal y como fue reconocido por el juez *a quo*.

2.5.1. La creación de la zona de distensión

La Sección Tercera de esta corporación, en reiterada jurisprudencia²⁰ ha señalado que como consecuencia de la expedición de la Ley 418 de 1997 constituyó un hecho

¹⁹ Folios 388 a 405 expediente digital original de reparación directa.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias i) del 2 de septiembre de 2013, expediente radicado núm. 50001 23 31 000 1999 00254 01, ii) 16 de julio de 2015, expediente radicado núm. 50001-23-31-000-2001-20203-01



notorio que el Gobierno Nacional anunció desde agosto del año 1998 la creación de una zona de despeje en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, municipios estos del Departamento del Meta y San Vicente del Caguán del departamento de Caquetá, con el fin de llevar a cabo los diálogos de paz con el grupo insurgente de las FARC.

El establecimiento de la zona de distensión o de despeje por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -suscrito también por los señores Ministros del Interior, de Justicia y de Defensa-, se concretó a través de la Resolución 85 de 1998 y fue prorrogada hasta el 9 de octubre de 2001, mediante las Resoluciones números: i) 7 del 5 de febrero de 1999, ii) 32 del 7 de mayo de 1999, iii) 39 del 4 de junio de 1999, iv) 92 del 1.º de diciembre de 1999, v) 19, del 6 de junio de 2000, vi) 101 del 6 de diciembre de 2000, vii) 04 del 31 de enero de 2001, viii) 05 del 4 de febrero de 2001, ix) 19 del 9 de febrero de 2001, x) 118 del 7 de octubre de 2001 y xi) 14 del 20 de enero de 2002.

Por Resolución 32 de 2002, el presidente de la República dio por terminada la zona de distensión.

2.5.2. Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020

En la sentencia del 29 de enero de 2020,²¹ la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó 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.**

Así, la Sala de decisión procedió a determinar si los fundamentos de la imprescriptibilidad que opera en materia penal frente a los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra tenían aplicación al computar el término de caducidad para demandar en ejercicio del medio de reparación directa, con ocasión de la comprobación de las conductas.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2020, consejera ponente Martha Nubia Velásquez Rico. Expediente 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033).



De este modo, luego de traer a colación la legislación y jurisprudencia interna en materia de imprescriptibilidad penal y de la caducidad en los procesos de reparación directa, la Sala advirtió que la imprescriptibilidad penal opera mientras no haya sujetos individualizados y se mantiene hasta que se les identifique y se les vincule a las diligencias, y que en materia de reparación directa, el término de caducidad no corre hasta tanto se cuente con elementos suficientes para deducir la participación del Estado en los hechos y se advierta la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial a la administración.

Por tanto, concluyó que las situaciones que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en caso de acreditarse la comisión de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra por funcionarios estatales, en materia de lo contencioso administrativo ellas son susceptibles de análisis y decisión al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso, en virtud de lo cual el término de caducidad deberá operar en estos eventos, con la advertencia que lo será a partir del momento en que el interesado sabía o tenía la posibilidad de advertir que el Estado produjo o tuvo alguna injerencia en la producción del daño y este era susceptible de ser demandado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

De esta forma, señaló la corporación i) que en lo referente a 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** resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) que el 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; y iii) **que 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.**

Esta última regla, determina el análisis de los hechos y del alcance de aplicación del término de caducidad en el *sub lite*.



2.5.3. Caso concreto

En el presente asunto la providencia objeto de *litis* consideró que había operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de reparación directa respecto de las dos imputaciones formuladas en la demanda contra el Estado, conforme a las cuales **i)** no se tomaron las medidas necesarias en la zona de despeje para proteger la población civil y sus bienes, lo que condujo a que los miembros de las FARC ocuparan de hecho la hacienda La Estrella, y **ii)** se hizo caso omiso a la petición de la señora Constanza Judith Turbay Cote dirigida al señor presidente de la República para que realizara acciones contundentes para recuperar su predio.

En cuanto a la primera imputación, la Sección Tercera, Subsección A, tomó como punto de partida para el cómputo de la caducidad el día en el que, según su criterio, la señora Constanza Turbay Cote tuvo conocimiento de que su hacienda fue ocupada por miembros de las FARC, y como tal hecho acaeció el 21 de junio de 2001, concluyó que el plazo para presentar la demanda vencía el 22 de junio de 2003; sin embargo, al radicarla el 12 de noviembre de 2003, lo hizo de manera extemporánea, es decir, por fuera de los 2 años consagrados en el numeral 8.º del artículo 136 del CCA.

En relación con la segunda imputación, consideró que el término de caducidad debía contabilizarse a partir del 10 de julio de 2001, fecha de la respuesta del señor presidente de la República a la petición de la demandante, porque «a partir de ahí dicha autoridad no manifestó nada en concreto en cuanto a las acciones que se adelantarían para recuperar el predio, bajo esa óptica, la caducidad corrió entre el 11 de julio de 2001 y el 11 de julio de 2003, por lo que la demanda, en el marco de la omisión alegada por la parte actora, debió interponerse en ese lapso, cuestión que no ocurrió».

Ahora bien, en el escrito de impugnación, la parte demandada anotó que no procedía el amparo concedido por el juez *a quo* de tutela, pues en la providencia objeto de estudio no solo se tuvo en cuenta el contexto de la zona de distensión en la que ocurrieron los daños alegados, sino que, además, en el caso concreto, no se evidenciaron situaciones que le hubiesen impedido materialmente a la accionante el ejercicio del derecho de acción pertinente.



Al efecto, la Sala constata, respecto de la primera imputación, que la Sección Tercera adujo: «conviene señalar que, si bien la zona de distensión fue abolida por el Gobierno Nacional mediante la Resolución número 32 del 20 de febrero de 2002, lo cierto es que esa fecha no puede ser el punto de partida para el conteo de la caducidad, porque la parte actora, como ya se advirtió, tuvo conocimiento del daño alegado el 21 de junio de 2001, mucho antes de la expedición de dicho acto».

Sustentó el anterior argumento en jurisprudencia de esa Sección y en virtud de ella definió que el daño ocurrió y se conoció el 1.º de junio de 2001, fecha en que el grupo al margen de la ley ocupó la finca, junto con la maquinaria y las cabezas de ganado.

En relación con la segunda imputación la accionada consideró que no existieron situaciones que hubiesen impedido el ejercicio del derecho de acción, pues de las pruebas observó que el 17 de julio de 2001 la señora Constanza Turbay Cote otorgó poder a un abogado para que adelantara, ante la alcaldía de San Vicente del Caguán, una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de la hacienda La Estrella, de lo cual extrajo que «así como la ahora demandante confirió poder en esa fecha para esos efectos, también pudo haber acudido a la Administración de Justicia, por medio de apoderado, para demandar al Estado por las omisiones endilgadas, que para el 17 de julio de 2001 ya se habían concretado».

Esta Sala, sin desconocer los argumentos expuestos por la Sección Tercera, Subsección A, de esta corporación en la providencia del 30 de julio de 2021 aquí cuestionada, considera que el amparo prodigado por la Sección Cuarta como juez *a quo* de tutela deberá ser confirmado, pues se advierte la estructuración de un defecto sustantivo por desconocimiento de precedente jurisprudencial conforme las siguientes consideraciones:

Es claro que para la fecha en que se emitió la providencia en mención ya existía un criterio definido en torno a la caducidad del medio de control de reparación directa, en casos relacionados con 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**, precedente que se encuentra previsto en la sentencia de



unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

No obstante en el presente caso, resulta necesario dar alcance a la tercera regla de unificación, fijada conforme a la cual «iii) 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», y respecto de la cual esta Sala echa de menos -sin perjuicio de aceptar que la misma fue advertida por la Sección Cuarta en la providencia impugnada, la que también hizo mención a la zona de despeje-, que no se valoró el contexto en que se desarrolló el juicio de responsabilidad patrimonial, mediado por la decisión de adelantar un proceso de paz con entrega del territorio a un grupo insurgente, que constituyó una zona de distensión, y cuyo despeje implicó un acusado debilitamiento institucional, en cuyo marco se generaron numerosos daños antijurídicos a la población civil.

Al efecto, la jurisprudencia constante y coherente de la Sección Tercera de esta corporación,²² ha puesto de presente el alcance de la responsabilidad del Estado ante la omisión de adoptar las medidas indispensables para garantizar la protección de la población civil en su vida y bienes con ocasión de la zona de despeje, la que al respecto señaló:

[E]n los días previos al anuncio a través de una declaración pública que realizó el presidente de la República acerca del despeje de cinco municipios ubicados en los departamentos del Meta y de Caquetá y antes de su concreción jurídica mediante la Resolución n.º 85 de 1998, se erigió una situación jurídico-política de excepción en la que no se tomaron las medidas adecuadas, suficientes y/o necesarias para garantizar, en la medida de lo posible, el respeto de los derechos a la vida, los bienes, la honra y las libertades de los ciudadanos que se encontraban ubicados en lo que sería la zona de despeje, lo que propició un recrudecimiento de las condiciones de violencia e inseguridad, mientras que la fuerza pública se encontraba determinando la estrategia militar necesaria para realizar dicho despeje en desmedro de las funciones que constitucionalmente le fuese encomendada bajo el mando supremo del propio presidente de la República.

En tal virtud, concluyó:

La Sala debe recalcar, como ya lo ha hecho en otras ocasiones (ver nota 23), que si bien

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del i) 31 de julio de 2014, expediente radicado núm. 50001 23 31 000 2000 00156 01, ii) 12 de junio de 2013, expediente radicado núm. 50001 23 31 000 1999 00286 01.



es cierto que las obligaciones en materia de seguridad y de defensa deben partir del análisis de las especiales condiciones de orden público del país, no resulta razonable que el Estado abandone a los ciudadanos y/o a poblaciones completas que depositaron la defensa de su vida y bienes en las instituciones legítimamente constituidas, máxime cuando dicho abandono se prolonga en el tiempo.

Así mismo, la Sección Tercera con fundamento en el preámbulo²³ y el artículo 2.^º²⁴ de la Constitución, consideró que la legitimidad del Estado se centraba no solo en el reconocimiento de los derechos de los asociados sino en su eficaz protección, en tal virtud concluyó que la decisión de adelantar el proceso de paz por parte del gobierno nacional no excluía de responsabilidad patrimonial del Estado, sobre el particular manifestó:²⁵

Comporta un hecho notorio, según distintas publicaciones en prensa e investigaciones académicas e históricas y documentos de libre circulación²⁶ que la zona de distensión incrementó las acciones delictivas y los atentados, en contra del ejercicio de los derechos constitucionales y legales de los pobladores, quienes quedaron expuestos al accionar del grupo insurgente, de manera que no queda sino concluir sobre la responsabilidad del Estado en el hurto de los semovientes de propiedad del actor, de que da cuenta la demanda. **Sin que resulte posible reprochar a la víctima falta de diligencia en la protección de sus derechos, como lo pretende la demandada, porque si bien se contaba con la presencia de autoridades civiles, las mismas, en cuanto no contaban con el respaldo de la fuerza pública, tampoco ejercieron su autoridad, como lo señalaron los medios masivos de comunicación.** (énfasis de la Sala)

²³PREÁMBULO en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente

²⁴ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del: i) 31 de mayo de 2013, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 1999 00146 01, ii) 31 de julio de 2014, expediente radicado núm. 50001 23 31 000 2000 00156 01, sobre el particular, sostuvo: [e]n el caso concreto, la Sala advierte que el daño previamente determinado se propició a raíz de la situación jurídico-política que se generó en una parte del territorio nacional con las negociaciones de paz adelantadas entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en los años 1998 y 2002, y la declaración de una zona de distensión para tales propósitos. iii) 28 de mayo de 2015, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 2002 00264 01,

²⁶ www.eltiempo.com/archivo/documento/05/10/2001
www.eltiempo.com/artículo_web/17/02/2012
www.cidob.org/es/documentation
www.semana.com/on_line
www.noticiasrascaracol.com/video/25/07/11



Ahora bien, esta Sala, respecto del argumento de la impugnación relacionado con la posibilidad que tuvo la accionante de ejercer el derecho de acción para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, con fundamento en la propia jurisprudencia de la Sección Tercera, resalta que con ocasión de la declaratoria de la zona de despeje se advirtió la ausencia estatal en el ámbito judicial y, por ende, la imposibilidad de ejercer acciones de algún tipo, y si bien la providencia objeto de *litis* señaló que la señora Constanza Turbay, el 17 de julio de 2001 otorgó poder a un abogado para que adelantara, ante la Alcaldía de San Vicente del Caguán una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de la hacienda La Estrella, lo cierto es que conforme al hecho 7.º de la demanda interpuesta en virtud del medio de control de reparación directa, se advirtió que «[e]l 17 de Julio de 2001 se presentó la respectiva querrela, sin que hasta la fecha la autoridad competente en mención se haya pronunciado de fondo, en razón y mérito de la acción policiva impetrada».²⁷

Para abundar al respecto, se destaca que la Sección Tercera, Subsección B, en providencia del 31 de julio de 2014,²⁸ manifestó:

La existencia de una zona de despeje implicó el traslado de los funcionarios estatales y locales del territorio reservado para las negociaciones a otros municipios, de modo que los habitantes y trabajadores en la zona tenían serias dificultades para reclamar ante las autoridades las situaciones que se veían obligados a afrontar por la presencia del grupo armado. La Sala se pronunció al respecto de la siguiente manera:

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de julio de 2014, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 2002 00034 01, sobre el particular, discurrió: [E]stá demostrado que, ante la invasión de sus terrenos, acudió a la Inspectoría Central de Policía de San Vicente del Caguán y ante el alcalde municipal para lograr el desalojo de los invasores. Y pese a que la inspección de policía ordenó el lanzamiento de los ocupantes, la resistencia que estos mostraron fue imposible de contrarrestar debido a la ausencia de fuerza pública efectiva en el municipio que pudiera llevar ejecutar dicha orden. [...] En conclusión, la Sala observa una relación causal evidente entre el daño padecido por el señor (...) -la invasión y la destrucción parcial de sus predios-, que no estaba obligado a sufrir

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del i) 31 de mayo de 2013, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 2002 00095 01, al efecto señaló: En el departamento del Caquetá, **mientras estuvo vigente la zona de distensión –años 1998 y 2002-, la presencia de las Farc se incrementó notablemente, hecho del que no se requiere prueba, dada su notoriedad, esta última demostrada con suficiencia en el plenario, al punto que bien puede afirmarse que la organización armada ejerció dominio sobre varios municipios colindantes al “área de despeje”**[...] Para la Sala es claro que **la falta de presencia estatal facilitó la práctica delictiva** permanente en el corredor vial que de Florencia conduce a San Vicente del Caguán –Florencia-La Montañita-El Paujil-El Doncello-Puerto Rico-San Vicente del Caguán- y, **con ello, dio paso a que se cometieran una serie de arbitrariedades** [...] (énfasis de la Sala), ii) 31 de julio de 2014, expediente radicado núm. 50001 23 31 000 2000 00156 01, iii) 26 de junio de 2014, expediente radicado núm. 18001 23 31 000 2003 00269 01, iv) 28 de mayo de 2015, expediente radicado núm. 18001-23-31-000-2002-00264-01, al efecto señaló. [p]ara la Sala aun cuando resulta evidente que las medidas que adoptó el Gobierno Nacional en el sentido de anunciar, declarar, vertir en actos administrativos y poner en marcha la llamada “zona de despeje”, se configuró en cabeza del Fondo Ganadero del Meta S.A. [...] **pero además la Sala evidencia una falla en el servicio del Gobierno Nacional al haber omitido la adopción de las medidas necesarias para impedir la concreción del daño cuya responsabilidad se ventila en el presente proceso.** (énfasis de la Sala)



De otra parte, aunque las denuncias eran atendidas por funcionarios de la defensoría del pueblo, la real ausencia estatal en la zona de despeje en el ámbito judicial, ejecutivo y militar, controlada íntegramente por el grupo insurgente, no permitió el desarrollo de investigaciones, como tampoco la apertura de causas criminales.

Las irregularidades y excesos presentados a lo largo y ancho de los cinco municipios durante los diálogos de paz, de que, en su momento, dieron cuenta permanente los medios masivos de comunicación y las autoridades, provocó la finalización de las negociaciones y por ende el término de la zona de distensión en el mes de enero de 2002, como quedó consignado en la Resolución n.º 32 de 2002, mediante la cual se dio por terminada el área que mantenía activa la zona de distensión.

Respecto del término de contabilización del término de caducidad, esa Sección sostuvo²⁹ lo siguiente:

En este sentido, puede considerarse que en materia de reparación directa siempre se **debe acudir a las circunstancias del caso que se examina a fin de determinar si hay lugar a un tratamiento distinto en lo referente a la contabilización del término de caducidad** a fin de garantizar el acceso a la administración de justicia. (énfasis de la Sala)

Aunado a lo anterior, la Sala considera que no es de recibo concluir -como lo hace la providencia objeto de *litis*-, que la petición dirigida el 21 de junio de 2001 por la señora Constanza Turbay Cote al presidente de la República de la época, informándole los abusos y delitos cometidos por las FARC en la zona de despeje,³⁰ permita deducir que desde tal fecha aquella tuvo conocimiento del daño alegado y, con fundamento en ello, concluir que presentó la demanda de reparación directa por fuera de los dos años previstos en el artículo 136 numeral 8.º del CCA.

Ante todo, es necesario destacar que el fallo cuestionado reconoce que el gobierno al responder la solicitud mencionada el 10 de julio de 2001 «no manifestó nada en concreto en cuanto a las acciones que se adelantarían para recuperar el predio, pues simplemente se limitó a señalar que había dado órdenes de remitir la petición al

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 30 de junio de 2016, expediente radicado núm. 51122.

³⁰ La sentencia impugnada: «de la lectura del expediente» advierte como hechos relevantes, a propósito de la comunicación en cuestión, lo siguiente: «La familia Turbay tuvo la posesión en forma plena y pacífica de dicho inmueble rural hasta el 20 de junio de 2001, día en el que miembros de las FARC lo ocuparon, se apropiaron del terreno, de la maquinaria, de 1.108 cabezas de ganado y otros semovientes y expulsaron a los trabajadores de la hacienda». // La señora Constanza Judith Turbay Cote presentó petición al presidente de la República de la época el 21 de junio de 2001, para poner en conocimiento la situación y el 17 de julio de 2001, presentó querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho contra los ocupantes ilegales ante la alcaldía municipal de San Vicente del Caguán, sin que dicha autoridad se haya pronunciado».



Ministerio de Defensa “para su conocimiento y fines pertinentes”»³¹, conclusión que se ratifica al constatar que no se acreditó actuación efectiva al efecto por parte del gobierno nacional, tendiente a corroborar esa información o a disponer medidas de cualquier naturaleza destinadas a la protección o restablecimiento de los derechos de la señora Turbay Cote.

Esta situación de desprotección institucional la registró la Sección Tercera del Consejo de Estado en el contexto de la zona de distensión, así:³²

El Consejo de Estado ha apreciado también el crecimiento de esta dinámica de la mano del fracaso de nuevas negociaciones de paz, especialmente en el contexto de la terminación de la zona de distensión y de las negociaciones de paz, situación “que agudizó el secuestro y el sometimiento a tratos crueles e inhumanos como actos de lesa humanidad sobre los que el Estado ofrecía respuestas de pasividad”.

En suma, la autoridad no concurrió, ante la realidad expuesta por la accionante, a disponer actuaciones fácticas positivas para proteger su situación jurídica particular, y tampoco asumió las obligaciones de garantía de los derechos humanos de quienes están sometidos a su amparo.

No cabe duda que la señora Constanza Turbay Cote fue víctima de múltiples agresiones y de violaciones sistemáticas a sus derechos, como el secuestro por las FARC de su hermano mayor Rodrigo Turbay en el año 1995, quien murió en cautiverio en 1997; el asesinato -en la modalidad de masacre- por acción de la Columna Móvil Teófilo Forero de ese grupo insurgente, de su hermano Diego Turbay Cote (presidente de la Comisión de Paz cuando ocurrieron los hechos), de su madre Inés Corte de Turbay y de cinco personas más, en el año 2000.³³ Valga destacar que recientemente, el 24 de julio de 2020, la Sala de reconocimiento de la Justicia Especial para la Paz - JEP, aceptó el sometimiento de Luis Fernando Almario Rojas, exrepresentante a la Cámara por el departamento de Caquetá «[el] procesado en la justicia ordinaria por sus presuntos vínculos con las FARC-EP y por su presunta participación en el asesinato, a manos de la Columna Móvil Teófilo Forero, del excongresista Diego Turbay Cote [y

³¹ Folio 402 sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A del 4 de junio de 2021.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1.º de febrero de 2016, expediente radicado núm. 48842, M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³³ <https://rutasdelconflicto.com/masacres/los-turbay>



de] su madre, Inés Cote de Turbay». ³⁴

Pero, además, la accionante fue desplazada y despojada de todos sus bienes - inmuebles y semovientes- por la arbitraria ocupación de hecho que de ellos hizo las FARC, privándola de manera permanente del control y su usufructo, todo lo cual permite patentizar, no solo la sistemática violación de los derechos humanos y económicos de la accionante, sino la ausencia de la institucionalidad con ocasión del establecimiento de la zona de despeje.

La Sala, una vez valorada la extrema realidad fáctica que rodea el caso, en procura de alcanzar la justicia material, hacer efectivo el acceso a la administración de justicia y garantizar los derechos fundamentales, considera necesario moderar los alcances normativos que impiden o limitan tal propósito, por lo que resulta especialmente relevante analizar las circunstancias internas y externas que enmarcan la situación particular de la accionante a fin de garantizar su acceso en condiciones de igualdad en favor de las víctimas del presunto daño antijurídico y obtener una reparación frente a las actuaciones u omisiones del Estado.

Por consiguiente, se trata de morigerar la interpretación rígida de la norma, para dar paso a los derechos a la tutela judicial efectiva³⁵ y al debido proceso (arts. 2º, 29, 228 y 229 CP, 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos³⁶ y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷), en los términos de la jurisprudencia

³⁴ <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-acepta-a-Luis-Fernando-Almario-Rojas-por-asesinato-de-los-Turbay-Cote-y-su-presunta-relaci%C3%B3n-con-las-extintas-FARC.aspx>. «La Sala de Reconocimiento aceptó a Almarío Rojas como agente de Estado no miembro de la fuerza pública, luego del envío de su expediente por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que lo juzgaba por esos hechos y que determinó que los mismos están directamente relacionados con el desarrollo del conflicto armado».

³⁵ La tutela judicial efectiva hace parte del núcleo esencial del debido proceso.

³⁶ Artículo 25 Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

³⁷ Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en

establecida por la Corte Constitucional en la sentencia C-086 de 2016:

3.2.- La tutela judicial efectiva ha sido considerada “*expresión medular del carácter democrático y participativo del Estado*”³⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-086-16.htm> y “*pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho*”.³⁹ Encuentra sustento no solo en el texto de la Carta Política sino en los instrumentos que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad⁴⁰. Su vínculo con el Preámbulo es de primer orden al estar “*directamente relacionada con la justicia como valor fundamental de la Constitución*”.⁴¹ Apunta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (arts. 1 y 2 CP), entre ellos garantizar la efectividad de los derechos, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas⁴². Además, su consagración expresa como derecho de toda persona refuerza la valía que quiso darle el Constituyente de 1991 en el ordenamiento jurídico (art. 229 CP). (...)

El concepto de “*efectividad*” que acompaña este derecho supone que el acceso a la justicia no se circunscribe a la existencia de mecanismos nominales para poner en marcha la administración de justicia, sino que exige un esfuerzo institucional para restablecer el orden jurídico y garantizar la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 CP).

que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

³⁸ Ver Sentencias C-279 de 2013, C-180 de 2014 y T-339 de 2015, entre otras.

³⁹ Ver Sentencia C-426 de 2002. Ver también las Sentencias C-059 de 1993, C-416 de 1994, C-037 de 1996, C-1341 de 2000, C-1177 de 2005 y C-279 de 2013.

⁴⁰ Ver Sentencias C-279 de 2013, C-180 de 2014 y T-339 de 2015, entre otras.

⁴¹ Ver Sentencia T-339 de 2015.

⁴² Ver Sentencias C-426 de 2002, C-1177 de 2005 y C-279 de 2013.



En este orden de ideas, a partir de la constitucionalización del derecho administrativo,⁴³ de su ratificación mediante la suscripción de tratados internacionales y de los alcances reconocidos al derecho convencional,⁴⁴ la Corte Interamericana de Derechos Humanos propugna la prevalencia del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en casos de graves violaciones a los derechos humanos y destaca su carácter reparatorio. Al efecto sostuvo:

En otros casos, el Tribunal ha realizado consideraciones adicionales y específicas aplicables al caso concreto sobre la violación de este derecho y ha estimado que, ante la necesidad de remediar esa violación, la obligación de investigar es una forma de reparación. De lo anterior se desprende que, si bien el derecho a conocer la verdad se ha enmarcado fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia, aquel tiene una naturaleza amplia y su vulneración puede afectar distintos derechos consagrados en la Convención Americana, dependiendo del contexto y circunstancias particulares del caso.

Conforme a lo expuesto, esta Sala comparte de manera integral la conclusión básica a la que arribó la Sección Cuarta para conceder el amparo: «la Sección Tercera del Consejo de Estado debió determinar si las circunstancias antes descritas impidieron o no el ejercicio del derecho de acción, especialmente, el establecimiento de una zona de distensión en los departamentos del Meta y Caquetá -municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán- que estuvo en vigor hasta el 20 de febrero de 2002, luego de la expedición de la Resolución 32 del Gobierno Nacional, por medio de la cual se levantó la zona y, por ende, la ocupación del predio por integrantes de las FARC perdió legitimidad».

En consecuencia, en el asunto *sub lite* procede acceder al amparo invocado, pues la Sección Tercera Subsección A – tal como lo decidió el juez *a quo* de tutela-, en atención a la obligación de ponderar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Constanza Turba Cote y de cara a las circunstancias especialísimas del caso concreto, así como al contexto en que se desarrollaron los hechos y se configuró el daño antijurídico, fallo en salvaguarda de la

⁴³ MONTAÑA PLATA, Alberto; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. (eds.) La Constitucionalización del Derecho Administrativo: XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

⁴⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El concepto de convencionalidad: Vicisitudes para su construcción sustancial en el interamericano de Derechos Humanos. Ideas fuerza rectoras. Trabajo de Investigación Posdoctoral. Madrid: sistema Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Externado de Colombia, 2016.



justicia material, con la finalidad de no hacer ilusorias las garantías constitucionales y la reparación patrimonial.

Concluye la Sala que cuando se trata de establecer la caducidad de la acción de reparación directa tomando como referencia el acaecimiento del daño atribuible al Estado, hay circunstancias que permiten flexibilizar el alcance de la norma. En efecto, hay eventos en que dicho fenómeno tiene una aplicación exegética y literal, pero hay otros en los que la situación varía como acontece en el caso objeto de *litis*, en el que si bien se tiene un referente en cuanto a la fecha en que se produjo la omisión, es lo cierto que solo el transcurso del tiempo y otras circunstancias particulares, probadas en este caso, imponen inaplicarlo, dada la presencia de un daño continuado, que por la misma razón se mantuvo en el tiempo con ocasión del establecimiento de la zona de distensión y su prórroga, de lo cual dan prueba fehaciente los siguientes hechos: **i)** el bien se perdió con la declaratoria de la zona de distensión -inició el 14 octubre de 1998 y se terminó el 20 de febrero de 2002-, **ii)** el gobierno nacional a pesar de tener conocimiento de tal situación a través del derecho de petición elevado por la accionante el 22 de junio de 2001 y dar traslado de él al Ministerio de Defensa, no adelantó acciones positivas con el fin de protegerlo, **iii)** la señora Turbay Cote el 17 de junio de 2001 inició acciones tendientes a mitigar el daño y por consiguiente a recuperar el bien, en tanto otorgó poder a un abogado para que adelantara, ante la Alcaldía de San Vicente del Caguán una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de la hacienda La Estrella, **iv)** los homicidios en la zona de despeje de su hermano y de su madre, perpetrado por las FARC el 29 de diciembre de 2000, también vislumbran la violencia reiterada afrontada en esa época, la falta de autoridad y, por ende demuestran con certeza la magnitud y consecuencia del hecho y, por ende, los perjuicios por los que la señora Turbay Cote reclama la indemnización.

3. Conclusión

La Sala concluye que la providencia del 30 de julio de 2021 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, desconoció los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la accionante.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Falla:

Primero: Confirmar la sentencia del 14 de diciembre de 2022 dictada por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante la cual **amparó** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados por la señora Constanza Judith Alfonsina Turbay Cote, conforme a la parte considerativa que antecede.

Segundo. Ejecutoriada esta providencia, **remitir** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CRG

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.