

EDINSON TOBAR VALLEJO

***LA CADUCIDAD EN LOS TIEMPOS DEL PLAZO RAZONABLE. LA CADUCIDAD
UNA LIMITANTE DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANA DESDE
EL ÁMBITO SUBJETIVO***

**MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

MODALIDAD INVESTIGACIÓN

PROMOCIÓN 2017-2018

BOGOTÁ D.C. JUNIO, 2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN

DERECHO ADMINISTRATIVO

MODALIDAD INVESTIGACIÓN

Rector:

Dr. Hernando Parra Nieto

Secretario General:

Dr. José Fernando Rubio

Director Departamento de Derecho
Administrativo

Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de Tesis:

Dr. Juan Carlos Peláez Gutiérrez

Examinadores:

Dr. Carlos Iván Moreno Machado

Dr. Sergio Andrés González Rodríguez.

Bogotá D.C., Junio 7 de 2021

Doctor

JORGE IVÁN RINCÓN

Director

Departamento de Derecho Administrativo

Universidad Externado de Colombia

E. S. D.

Respetado Doctor,

En mi condición de Director de Tesis del abogado **EDINSON TOBAR VALLEJO**, estudiante de la **MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO ADMINISTRATIVO -Modalidad Investigación-**, me permito manifestarle que la Tesis titulada **LA CADUCIDAD EN LOS TIEMPOS DEL PLAZO RAZONABLE: “LA CADUCIDAD UNA LIMITANTE DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANA DESDE EL ÁMBITO SUBJETIVO”**, se encuentra lista para ser presentada, pues cumple con los requisitos de forma y de fondo necesarios para optar por el título de *Magister*.

En este trabajo, el abogado **EDINSON TOBAR VALLEJO** estructura muy bien el Objeto de Investigación: la Caducidad y el plazo razonable como presupuestos procesales de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad formal y material en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Colombia en materias de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho como consecuencia de los daños antijurídicos imputables al Estado en los términos **del artículo 90 constitucional y artículos 138 y 140 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 164 y 169 numeral 1 de la referida Ley..**

Se trata de una tesis propositiva que plasma la trayectoria académica y profesional del abogado **EDINSON TOBAR VALLEJO**, en el campo del Derecho Administrativo, mostrando sus aptitudes para optar por el título de *Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo*.

La Justificación del trabajo de investigación está muy bien estructurada al igual que los otros elementos de la Construcción Teórica: el Problema Jurídico, la Hipótesis y Plan de Redacción):

JUSTIFICACIÓN

El artículo 90 constitucional establece el deber patrimonial del Estado Colombiano de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades.

A su vez, el artículo 229 Constitucional garantiza el acceso a la administración de justicia a todas las personas en condiciones de igualdad formal en concordancia con el artículo 13 constitucional.

Bajo ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico establece un marco normativo que consagra y desarrolla una serie de derechos y deberes para efectos de acceder a la administración de justicia en pro de obtener la protección de los derechos presuntamente vulnerados por acciones u omisiones cometidas por parte de agentes del Estado o de terceros, de manera tal que el Juez de lo contencioso administrativo mediante sentencia de fondo pongan fin al asunto sometido a su consideración.

Dentro de las normas que consagran el acceso a la administración de justicia se establecieron una serie de requisitos o presupuestos procesales para acceder a la misma, entre ellos la oportunidad, en términos perentorios, que tiene el administrado o víctima para presentar la demanda so pena de ser rechazada por caducidad.

La caducidad ha sido definida como una sanción jurídico procesal por el no ejercicio oportuno de los medios o acciones de que dispone el ordenamiento jurídico para acudir ante la administración de justicia en aras de obtener la reparación del daño causado-en palabras de la Corte Constitucional- *“(..).con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social (...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico(...)*¹”.

Desde esa perspectiva, la caducidad como presupuesto procesal de la demanda es un concepto que cumple tres funciones: **i)** en primer lugar, garantiza el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad formal; **ii)** en segundo lugar, garantiza la seguridad jurídica tanto para el Estado como para los administrados en las resolución de sus conflictos o la protección de sus derechos; **iii)** y finalmente, al tener una naturaleza sancionatoria por el transcurso del tiempo, es usado como una herramienta de descongestión judicial por parte del operador judicial mediante el rechazo de la demanda.

No obstante, si bien en principio la caducidad logra integrar en un solo presupuesto las tres dimensiones que componen el acceso a la administración de justicia (respeto de las cuales hare referencia más adelante), el problema de dicho presupuesto así planteado

¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-401-10 del 26 de mayo de 2010; Sentencia SU-659/15 del 22 de octubre de 2015; Sentencia C-227/09 del 30 de marzo de 2009.

es que solo garantiza el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad formal, y por ende conmina al sujeto o víctima a actuar dentro de los términos perentorios fijados por el legislador so pena de ser rechazada la demanda, es decir solo toma en cuenta uno de los componentes de las tres dimensiones espacio-temporales de acceso a la administración de justicia, esto es desde la óptica netamente objetiva, dejando a un lado el análisis subjetivo de dichas dimensiones, negando al intérprete la posibilidad de analizar y ponderar las circunstancias internas y externas que integran el caso o demanda sometida ante la administración de justicia.

En consecuencia, y conforme a lo señalado en los **artículos 13, 90 y 229 Constitucionales** en concordancia con los artículos **138, 140, 164 y 169 (numeral 1)** de la **Ley 1437 de 2011** entre otras disposiciones nacionales e internacionales, el presupuesto de la caducidad representa un instrumento insuficiente al momento de garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad material en favor de las víctimas en general del daño antijurídico.

Dentro de las víctimas del daño antijurídico a las que se hace referencia, y respecto de quienes se debe analizar las circunstancias internas y externas que constituyen el caso o demanda sometida ante la administración de justicia, se encuentran los hoy denominados grupos vulnerables, como lo son las comunidades indígenas o afrodescendientes, niños, ancianos, discapacitados, personas privadas de la libertad, inmigrantes, campesinos o víctimas de ecocidios, personas afectadas por hechos de caso fortuito o fuerza mayor.

Adicional a lo anterior, existen circunstancias propias que agravan la situación particular de dicho grupo de personas para acceder a la administración de justicia, circunstancias propias de la víctima y circunstancias generales del país, la región o lugar en el que residen, como por ejemplo el acceso a un defensor o profesional del derecho, el conocimiento o desconocimiento de las leyes y de los derechos que les asisten, zonas distantes y de difícil acceso, presencia de grupos armados ilegales o legales que impiden la movilización de los mismos a las ciudades donde pudieren encontrar asesoría jurídica para efectos de recurrir las decisiones o solicitar el amparo de sus derechos dentro de los términos perentorios, en la región o lugar de los hechos, y en general todas aquellas circunstancias o situaciones especiales en las que se encuentran las personas víctimas del daño antijurídico que les impiden la materialización y garantía real de sus derechos, aun cuando estos derechos no estén reconocidos mediante normas o decisiones jurisprudenciales posteriores al momento de la ocurrencia de los hechos.

Por consiguiente, el presupuesto procesal de la caducidad así consagrado es un concepto netamente objetivo, el cual excluye, por un lado, casos de fuerza mayor o caso fortuito, y, por otro lado, las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran las personas que demandan el derecho de acceso a la justicia.

Todo lo anterior da lugar a que el transcurso del tiempo (en términos de caducidad) menoscabe el derecho que les asiste a las personas o víctimas a ser reparados y/o a obtener un restablecimiento del derecho frente a las actuaciones del Estado.

Se propone, entonces, la integración de los ámbitos objetivo y subjetivo de acceso a la administración de justicia mediante la aproximación de presupuesto procesal al concepto de “**PLAZO RAZONABLE**”, de manera tal que se garantice la óptica objetiva que debe imperar en todo ordenamiento jurídico democrático, pero también que se garantice el análisis del derecho desde la óptica subjetiva del presupuesto procesal de acceso a la administración de justicia, garantizando a su vez la efectividad de los principios como el de la seguridad jurídica y sostenibilidad financiera, el acceso a la administración de justicia mediante criterios de discriminación positiva, proporcionalidad y razonabilidad a efectos de determinar la razonabilidad del plazo en aplicación del control de constitucionalidad y de convencionalidad, conforme a los lineamientos fijados tanto a nivel internacional en los tres sistemas regionales de derechos humanos existentes (Africano, Europeo e Interamericano), así como a nivel nacional conforme a los criterios fijados por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, para lo cual se tomara como referente de partida los tres sistemas regionales de protección de derechos humanos que han usado dicho concepto de plazo razonable en aras de determinar la admisibilidad o no de las peticiones elevadas ante tales sistemas justicia y protección regional de derechos humanos, y a su vez, haciendo un recorrido de la jurisprudencia nacional, desde los años **1991** hasta el momento de la sustentación de la tesis, analizando de los criterios o precedentes en materia de caducidad y las excepciones que hasta el momento se han dado a conocer frente a dicho presupuesto para efectos de admisibilidad de la demanda en materia de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho.

Aunado a lo anterior, se determinará a su vez, si a la fecha existe dentro de la jurisprudencia nacional criterios de excepciones al concepto de caducidad o por el contrario se trata de la manifestación misma del plazo razonable en su máxima extensión.

En conclusión, se analizara al trabajo mediante la investigación del presupuesto procesal de la caducidad en relación con el concepto de plazo razonable de las peticiones ante los sistemas regionales de derechos humanos aludidos anteriormente, la seguridad jurídica, y el acceso de administración de justicia de las personas, ciudadanos o víctimas afectados como consecuencia de daños antijurídicos en los términos **del artículo 90 constitucional y artículos 138 y 140 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 164 y 169 numeral 1 de la referida Ley.**

PROBLEMA JURÍDICO

¿Garantiza la Institución Caducidad como presupuesto procesal de la demanda el Derecho Constitucional y Convencional fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad material en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia en materia de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho?

HIPÓTESIS

La Hipótesis es formulada de la siguiente manera:

*La Institución de la caducidad como presupuesto procesal de la demanda no garantiza el Derecho Constitucional y Convencional fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad material desde una óptica integral en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia. En este contexto se hace necesario introducir la óptica del concepto del plazo razonable. En **primer lugar**, por cuanto la caducidad desde su recepción en el ordenamiento jurídico se tornó hasta la fecha en un concepto insuficiente, que, si bien garantiza la seguridad jurídica para el Estado y las víctimas, y en consecuencia el derecho de acceder a la administración de justicia, solo lo hace desde la óptica objetiva. En **segundo lugar**, al ser un presupuesto netamente objetivo implícito durante mucho tiempo el rechazo de las demandas presentadas de forma extemporánea, excluyendo la posibilidad de realizar un análisis subjetivo de las circunstancias internas y externas del caso, bien fuera mediante el establecimiento de excepciones o mediante la interpretación y aplicación extensiva del ámbito subjetivo que conlleva el acceso a la administración de justicia a la luz del plazo razonable. En **tercer lugar**, rechazada la demanda surgía a la luz jurídica una nueva causal de rechazo de estas que hubiesen sido presentadas con posterioridad en virtud de la cosa juzgada formal o aparente. En **cuarto lugar**, al configurarse las dos causales de rechazo de la demanda se generaba una revictimización de las víctimas como consecuencia del no análisis y garantía de los derechos a la Justicia y la Verdad. En **quinto lugar**, al tratarse de un presupuesto cerrado y perentorio, existía un temor fundado en prevaricar por parte del operador judicial; y finalmente, la caducidad a su vez es usada como una herramienta de descongestión judicial por parte del operador judicial.*

*En esas condiciones, el presupuesto procesal se convierte en restrictivo e insuficiente al momento de garantizar el acceso a la administración de justicia desde el ámbito subjetivo en favor de las víctimas, o personas afectados por las fallas o decisiones de la administración e incluso de particulares en los términos **del artículo 90 constitucional y los artículos 138 y 140 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 164 y 169 numeral 1 de la referida Ley**; víctimas que en la mayoría de los casos son personas en estado de debilidad manifiesta o en condiciones de desigualdad frente a los demás por diversas circunstancias tal y como se manifestó en el desarrollo del presente escrito, lo que en últimas se traduce en una discriminación estructural de acceso a la administración de justicia.*

Por ende, la caducidad como presupuesto procesal excluye de forma tajante la posibilidad de analizar las circunstancias internas y externas a la luz del plazo razonable que rodean los casos que son sometidos ante la administración de

justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo colombiana. Todo lo anterior da lugar a que el transcurso del tiempo (en términos de caducidad) menoscabe el derecho que les asiste a las personas, ciudadanos o víctimas a ser reparados, a conocer la verdad de lo sucedido y/o a obtener un restablecimiento del derecho frente a las actuaciones del Estado.

PLAN DE REDACCIÓN

Para la demostración de la Hipótesis, se utiliza el siguiente Plan de Redacción:

El documento se divide en dos partes, cada una compuesta de tres capítulos respectivamente. En la primera presenta un recorrido histórico del concepto de la caducidad hasta la presente fecha, señalando las características principales del concepto en mención, la adopción del mismo en nuestro ordenamiento jurídico y las excepciones que se presentaron al momento de su aplicación e interpretación.

El autor concluye la primera parte de la tesis con la deconstrucción del instituto procesal de la caducidad para señalar que el mismo es insuficiente para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad formal.

En la segunda del trabajo, se hace una propuesta para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad material, tomando como referencia el concepto del plazo razonable analizado en los Sistemas regionales de Derechos Humanos y a la luz de lo dispuesto en la acción de tutela en nuestro ordenamiento jurídico, concluyendo al final del trabajo la necesidad de adecuar el ordenamiento para efectos de garantizar desde el punto de vista subjetivo y material para las víctimas del daño antijurídico.

Finalmente, reitero que es un buen trabajo de investigación, el cual cumple con los requisitos de forma y de fondo para ser presentado y defendido por el abogado **EDINSON TOBAR VALLEJO**, a fin de optar por el título de *Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo, modalidad investigación*, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Insisto en el alto nivel de la Investigación, la cual me llena de orgullo en mi condición de Profesor Titular y de Director de Tesis. El aporte de este trabajo de investigación al Derecho de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y del Derecho Procesal Administrativo es particularmente importante.

Cordialmente,

JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIERREZ
Profesor Titular
Universidad Externado de Colombia

***A la memoria de mi hermano,
con amor para mi familia, en especial a mi señora madre
y con infinitas gracias a Dios***

INVENCIBLE.

*Madre mía, invencible es la palabra que de niño me enseñaste,
Para bien y para mal, para siempre continuar.
La palabra invencible, implica el caer y levantarse cuantas veces sea necesario,
aceptar nuestros errores y corregirlos, si es posible al instante.
Invencible, es la palabra que define a una madre más allá de su final.
Sus palabras son mensajes de los años de su vida,
intentando evitarte una vida repetida.
Madre mía, mis palabras no son nada
si comparo con tú ser la importancia de tú vida.*

(Azur Holguín)

CONTENIDO

ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	14
PRIMERA PARTE	20
LA CADUCIDAD Y EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD FORMAL DESDE UNA ÓPTICA OBJETIVA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA: UN PRESUPUESTO PROCESAL INSUFICIENTE	21
CAPÍTULO I. DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA CADUCIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA AÑOS 1991-2012, REPARACIÓN DIRECTA, NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN COLOMBIA.....	29
1.1.La aplicación exegética del concepto de caducidad y su correlación con la denegación de justicia.....	33
1.2.Cimentando las bases de las excepciones jurisprudenciales.....	38
1.3.Inoperancia de la suspensión o interrupción de la caducidad.....	45
1.4 Consolidación de la caducidad como presupuesto procesal. Aproximaciones y alcances	46
1.5 Reiterando un concepto dominante. Un aporte doctrinal inerte	51

1.6 Matizando el concepto de la caducidad	53
Recapitulación	56
CAPÍTULO II. APROXIMACIONES AL ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE EXCEPCIONES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE CADUCIDAD: REPARACIÓN DIRECTA, NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.....	
	57
2.La institucionalización de criterios hermenéuticos como herramientas claves para analizar la ocurrencia de la caducidad.....	59
Recapitulación	72
CAPÍTULO III. INSUFICIENCIA DEL CONCEPTO DE CADUCIDAD COMO PRESUPUESTO PROCESAL INTEGRADOR DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA DESDE EL ÁMBITO SUBJETIVO EN COLOMBIA.....	
	75
3.Insuficiencia de un presupuesto procesal en la era relativa del derecho.....	77
SEGUNDA PARTE	107
LA CADUCIDAD Y EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DESDE UNA ÓPTICA SUBJETIVA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA: UN PRESUPUESTO PROCESAL NECESARIO Y COMPLEMENTARIO	
	107

CAPÍTULO I. ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	110
4.El principio de la inmediatez y su correlación con el acceso a la administración de justicia.....	112
5.Acciones afirmativas de carácter legislativo.....	11
5	
Recapitulación	117
CAPÍTULO II. DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL CONCEPTO DE PLAZO RAZONABLE COMO PRESUPUESTO PROCESAL INTEGRADOR DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS..	120
Recapitulación	127
CAPÍTULO III. PONDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INHERENTES Y/O DERIVADOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	129
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	135

ABREVIATURAS

Art.	Artículo (s)
CADH o Convención	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPI	Corte Penal Internacional
CrIDH o Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DADH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DDHH	Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
OC	Opinión Consultiva
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
SIDH	Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

Cuando analizamos los elementos o compuestos de una teoría científica como, por ejemplo, $E=mc^2$, se puede llegar a la conclusión de que sus compuestos son diferentes entre sí. Sin embargo, al ser separados, la esencia misma de la fórmula, o de la teoría en cuestión, cambian por completo, casi de una forma radical, y la despojan de su sentido o dejan sin bases su naturaleza.

Lo mismo sucede con ciertas *iusteorías*, por ejemplo, como en el tema bajo estudio, la teoría del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Más exactamente, la referente al presupuesto procesal que regula los plazos para presentar la demanda de forma oportuna (caducidad, prescripción o plazo razonable, según se trate). Así, garantizar el acceso a la administración de justicia mediante presupuestos procesales implica, *per se*, ejecutar un análisis de los elementos que lo componen, tanto desde el ámbito objetivo como desde el ámbito subjetivo.

Desde el ámbito objetivo, se llega a la conclusión inequívoca de que es necesario establecer términos perentorios. De manera tal que principios y derechos, como la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia, sean garantizados de manera armónica en condiciones de igualdad formal. Lo que, a su vez, garantiza los derechos de terceros frente a la incertidumbre.

² Lo que se traduce en que la energía (E) es igual a la masa (m) multiplicada por la velocidad de la luz al cuadrado (c^2), en palabras de Hawking: “debido a la equivalencia entre masa y energía, la energía de un objeto material debido a su movimiento contribuirá así a su masa; en otras palabras, hará más difícil incrementar su velocidad”. Al respecto, véase: HAWKING, Stephen. Brevísima Historia del Tiempo. Bogotá: Editorial Planeta, 2016. p. 42; BODANIS, David. $E=Mc^2$: La Biografía de la Ecuación más famosa del Mundo. Madrid: Editorial Amat, 2020.

Desde el ámbito subjetivo, la conclusión interpretativa y la aplicación de dicho presupuesto procesal va más allá del establecimiento de un término perentorio o de la creación de excepciones legales o jurisprudenciales. Bajo esta óptica, el presupuesto debe ser analizado mediante la ponderación de los derechos y principios en juego frente al plazo o tiempo transcurrido. De este modo, el juez o intérprete jurídico tiene la posibilidad de analizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon o rodean el caso en concreto a resolver ante la administración de justicia. Por consiguiente, es posible garantizar el acceso en condiciones de igualdad material (plazo razonable).

En ese sentido, cabe aclarar que, cuando se utiliza el concepto de *plazo razonable* dentro del presente trabajo, este no se entiende como el derecho sustancial propiamente dicho que le asiste a las víctimas para obtener una respuesta de la administración de justicia frente a sus requerimientos en un tiempo razonable, conforme está regulado en el artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos³. Por el contrario, se entiende como el presupuesto procesal que garantiza el acceso a la administración de justicia que permite a las víctimas, en general, presentar demandas o peticiones en

³ Dicho principio se ha consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, sobre el cual la Corte ha establecido lo siguiente: "...es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales. No obstante, la pertinencia de aplicar esos tres criterios para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso" ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". San José: 22, noviembre, 1969.

En este sentido, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso la Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, N.º 162. párr. 149; Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N.º 155. párr. 102; Caso Ximenes López vs. Brasil. párr. 196; Caso García Asto y Ramírez Rojas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C, N.º 137. párr. 166; Caso de la Masacre de Pueblo Bello. párr. 171; y Caso de la "Masacre de Mapiripán". párr. 214. Véase también: CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Wimmer v. Germany, N.º 60534/00, § 23, 24 de mayo de 2005; Panchenko v. Russia, N.º 45100/98, § 129, 8 de febrero de 2005, y Todorov v. Bulgaria, N.º 39832/98, § 45, 18 de enero de 2005.

el ámbito local o internacional en materia de derechos humanos, tal y como está establecido en los reglamentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el artículo 46 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos⁴. Por demás, este concepto se adopta para dar alcance a la presente investigación desde el ámbito subjetivo o material de acceso a la administración de justicia, según las circunstancias de cada caso.

Esta situación en particular suscita el problema jurídico que ha dado origen a la presente investigación. Este cuestionamiento consiste en determinar si, *¿garantiza la caducidad como presupuesto procesal de la demanda el derecho constitucional y convencional fundamental de acceso a la administración de justicia en Colombia en condiciones de igualdad real o material desde el ámbito subjetivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia en materia de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho?* Interrogante que, por demás, ya había sido avizorado de forma indirecta por las Altas Cortes al plantear y desarrollar acciones afirmativas a favor de determinado grupo de personas en situaciones de vulnerabilidad.

La Institución de la caducidad como presupuesto procesal de la demanda no garantiza el *derecho constitucional y convencional fundamental de acceso a la administración de justicia* en condiciones de igualdad material desde una óptica integral en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia. En este contexto, resulta necesario introducir la óptica del concepto del plazo razonable.

⁴ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 121/06. Petición 554-04 Admisibilidad John Doe y Otros Canadá 27 de octubre de 2006. párr. 64.

Por ello, el título dado a la presente investigación se encuentra estructurado en dos partes, la primera referente a *La Caducidad en los Tiempos del Plazo Razonable*, planteamiento que es expuesto y desarrollado en las primeras secciones de este trabajo, como puede apreciar el lector.

En segundo lugar, cuando se acude al postulado *La Caducidad en los Tiempos del Plazo Razonable*, se pretende que el lector sepa de antemano que la recepción y adopción histórica del concepto de la caducidad como presupuesto procesal en nuestro ordenamiento jurídico limitó la posibilidad al juez e intérprete jurídico de garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad material a las víctimas del daño antijurídico. Ello desconoce una serie de circunstancias y de hechos presentes en la realidad de nuestra sociedad⁵ que denotan que el presupuesto procesal adoptado no solamente era insuficiente e incompleto, sino que además desconocía dicha realidad en el pasado, presente y futuro.

Situación que se agravaba por la interpretación exegética del concepto, el desconocimiento de su aplicación y el desarrollo por parte del operador judicial. A tal punto que, incluso, aquellos actos administrativos que negaban prestaciones periódicas –y que no fueran demandados dentro de los cuatro meses subsiguientes a la notificación de los mismos– eran rechazados por caducidad. Ello obligó al administrado a realizar nuevamente el agotamiento de la vía gubernativa, por lo cual debió acudir una vez más

⁵ Entre otros, la existencia de un conflicto armado interno y de grupos armados al margen de la ley, atentados terroristas, narcotráfico, condiciones de pobreza extrema de algunos sectores de la sociedad, la presencia y permanencia de grupos vulnerables (como comunidades indígenas y afrodescendientes, niños, entre otros), la adopción y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

ante la administración de justicia. Lo anterior, a su turno, generó un desgaste innecesario del aparato judicial y prolongó la incertidumbre de los derechos en juego.

Así pues, el trabajo bajo análisis pone de presente la evolución legal y jurisprudencial del concepto de la caducidad frente a las dinámicas que imperaban en el país en los años 90s hasta mediados del 2012, con una serie de contrastes históricos, presentes hoy en día, que hacían notable la desigualdad en materia de acceso a la administración de justicia. Dinámicas que, en consecuencia, obligaban al operador jurídico –y, en otras ocasiones, al legislador– a realizar un nuevo análisis de los derechos en juego. Esta vez, desde la óptica hermenéutica, se destaca la vigencia sustancial de los derechos debatidos en sede judicial, sin dejar de lado el alto grado de constitucionalización y convencionalización del derecho en todas sus áreas, fenómenos de los cuales el derecho administrativo y el presupuesto procesal de la caducidad no podían ‘escapar’.

Por ese motivo, se parte del criterio de que dichas realidades debieron ser enmarcadas dentro de un presupuesto más garantista y progresista, que integrara tanto el ámbito objetivo como el ámbito subjetivo de acceso a la administración de justicia como el plazo razonable. De ahí que se haga referencia a la caducidad en los tiempos del plazo razonable.

Por otro lado, la segunda parte del título de la tesis materia de análisis se ha denominado: *La Caducidad una limitante de Acceso a la Administración de Justicia en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana desde el Ámbito Subjetivo*, afirmación que representa la continuidad de la primera frase en tanto que direcciona el desarrollo del trabajo de investigación que ahora se propone. Ello a la luz del concepto

del plazo razonable que ha sido adoptado en sede de amparo constitucional a nivel interno y en el ámbito internacional dentro del seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para el intérprete *legocentrista*, esta propuesta investigativa implica *inter alía* enfrentarse al padre de la caducidad y a sus discípulos hasta nuestros días. Aun así, lo que ahora se propone no es generar inseguridad jurídica en materia de acceso a la administración de justicia: por el contrario, lo que se pretende es integrar o reforzar en un solo presupuesto el ámbito objetivo ya establecido en la legislación colombiana con el ámbito subjetivo de acceso a la administración de justicia. Este concepto, a su turno, significa una limitación intrínseca acerca del acceso a la administración de justicia, tal y como ha sido desarrollado por los dos sistemas procesales paralelos de acceso a la administración de justicia referentes a la acción de tutela y al sistema de peticiones del SIDH.

La segunda parte del presente trabajo tiene en consideración dichos sistemas procesales de acceso a la administración de justicia y destaca los criterios que hacen viable un análisis del ámbito subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia en términos de plazos. Este panorama propuesto es el que se pretende abarcar de forma *in extenso* durante el desarrollo de los capítulos que componen cada uno de los títulos de esta tesis para, finalmente, llegar al capítulo de conclusiones a las que fue posible llegar mediante esta investigación.

VERJÄHRUNG
UND
GESETZLICHE BEFRISTUNG.

EINE CIVILISTISCHE UND WECHSELRECHTLICHE
UNTERSUCHUNG

MIT
BESONDERER RÜCKSICHT AUF DAS ÖSTERREICHISCHE RECHT

VON
DR. ALEXANDER GRAWEIN
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT CZERNOWITZ.

ERSTER THEIL:
CIVILRECHTLICHE GRUNDLEGUNG.



LEIPZIG,
VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT.
1880.

PRIMERA PARTE

Un libro y un problema como éstos no tienen prisa;

Además, tanto mi libro como yo somos amigos de la lentitud.

No en vano he sido filólogo, y tal vez lo siga siendo.

*La palabra «filólogo» designa a quien domina tanto el arte de leer con lentitud que
acaba escribiendo también con lentitud.*

Tomado del prólogo del libro la Aurora de Friedrich Nietzsche.

LA CADUCIDAD Y EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD FORMAL DESDE UNA ÓPTICA OBJETIVA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA: UN PRESUPUESTO PROCESAL INSUFICIENTE

En 1880, Alexander Grawein publicó la monografía de grado titulada en alemán: *Verjährung und gesetzliche Befristung Eine Civilistische und Wechselrechtliche Untersuchung Mit Besonderer Rücksicht Auf Das Osterreichische Recht (Prescripción y plazos legales. Una Consideración Legal Civilista y Ejecutiva con especial consideración del derecho austriaco)*⁶, trabajo que define los conceptos de caducidad, prescripción y plazos preclusivos. Este trabajo incluye los efectos del tiempo en los derechos de las

⁶ GRAWEIN, A. *Verjährung und gesetzliche Befristung. Eine Civilistische und Wechselrechtliche Untersuchung Mit Besonderer Rücksicht Auf Das Osterreichische Recht* Leipzig: Civilrechtliche Grundlegung, 1880. Traducción no oficial.

personas⁷. Luego, concluye que existen diferentes formas en las que el vencimiento de un plazo legal puede extinguir un derecho, entre estos, “la caducidad legal”⁸.

Puede decirse que Grawein tuvo éxito al unificar el derecho sustantivo con el presupuesto procesal de acceso a la administración de justicia y la seguridad jurídica en una sola teoría, desde una óptica objetiva. Bajo esta concepción, la *caducidad* logró integrar en un solo presupuesto las tres dimensiones que componen el acceso a la administración de justicia: (i) el derecho propiamente dicho de acceso a la administración de justicia; (ii) el sujeto o víctima del daño antijurídico; (iii) el presupuesto procesal en sí mismo. A partir de entonces, Grawein fue catalogado como “el padre de la *caducidad*”⁹.

No obstante, el paso del tiempo demostró la insuficiencia del concepto de la *caducidad* ante fenómenos jurídicos como el carácter continuado del daño antijurídico, la caducidad frente al hecho generador del daño (cuando este es oculto), la fuerza mayor o el caso fortuito, la Primera y Segunda Guerra Mundial, los efectos de las mismas en la esfera del

⁷ Cfr. CAÑIZARES LASO, Ana. *La Caducidad de Los Derechos y Acciones*. Madrid: Civitas, 2001. p. 33. En ese sentido, véase: GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo. *La Caducidad*. Madrid: Editorial Montecorvo. S. A., 1990. p. 33; y LUCENA GONZALES, Pedro Antonio. *Contribución al Estudio de la Prescripción y la Caducidad*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015. p. 134.

⁸ Cfr. *Ibid.* Respecto a este último concepto, el autor señala: “hay derechos que por su naturaleza tienen fijada una duración de vida limitada, los cuales con el fin de su plazo de vida se extinguen (Erlöschen) por sí mismos, es decir, perecen sin que, para la producción de esta consecuencia, la causa normal de extinción del derecho, precisen el ingreso de un hecho extintivo del derecho. La causa (razón) del perecimiento de un derecho temporal no está fuera de sí mismo, es decir, no es el efecto a causa de un hecho exterior, sino que la razón de su extinción está en el mismo derecho, y por tanto en su limitación temporal, en su imposibilidad de sobrevivir más allá de un *dies fatalis*”. Según la traducción hecha por CAÑIZARES LASO en su obra, página 31.

⁹ Cfr. En los primeros capítulos de su obra, CAÑIZARES LASO realiza un recorrido histórico del concepto de la caducidad, así como sus diferencias con otras figuras como la prescripción y sus características. Manifiesta que, si bien existían antecedentes doctrinales (FICK, DEMELIUS y UNGER) en los que se plasmaban ideas relativas a una posible distinción entre prescripción y caducidad, lo cierto es que el precedente histórico más importante en esta materia es la obra de ALEXANDER GRAWEIN. De manera tal que: “GRAWEIN y su obra son la base de la construcción doctrinal posterior de la caducidad”, CAÑIZARES LASO, Ana. *La Caducidad de Los Derechos y Acciones*. Madrid: Civitas, 2001. p. 29.

derecho internacional y local, la tipología de los delitos o crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra dentro del contexto referido y a la luz de los conflictos armados internos, entre otros factores que ponen en tela de juicio el carácter absoluto de dicha *iusteoria*¹⁰.

Lo anterior evidencia la debilidad de la teoría, desde un análisis subjetivo, así como su insuficiencia para garantizar la cuarta dimensión de acceso a la administración, como

¹⁰ Algunos de los conceptos y frases aquí utilizados obedecen a lo desarrollado por LÓPEZ MEDINA en su obra denominada *Teoría Impura del Derecho*, los cuales sirven de fundamento para dar a conocer el apego estricto a la norma por parte del intérprete jurídico. Véase: LÓPEZ MEDINA, Diego. *Teoría Impura del Derecho*. Bogotá: Legis, Universidad Nacional, Universidad de los Andes, 2004.

lo es: “el derecho a la Justicia, y a conocer la verdad de lo sucedido¹¹”, derechos que trascienden la esfera de lo personal¹² hasta llegar al plano de lo colectivo¹³.

¹¹ Esta cuarta dimensión a la que se hace referencia constituye un análisis deductivo de lo que implica acceder a la administración de justicia a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos y de las interpretaciones que se han realizado sobre los mismos, tanto a nivel nacional como internacional. Entre otros, cabe destacar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros. Véase también: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-228 de 2002). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-004 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-014 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C N.º 140; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N.º 219; Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C, N.º 253; Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, N.º 299.

¹² Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Sentencia de 8 de julio de 2004. párrs. 229-230; Caso Molina Theissen vs. Guatemala. Reparaciones. Sentencia de 3 de julio de 2004. párrs. 80-81; Caso Bulacio vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. párr. 114; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones. Sentencia de 26 de mayo de 2001. párr. 100; Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones. párr. 200; Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. párrs. 47-48, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. párr. 201.

Al respecto, con base en los criterios de la Corte Interamericana, el Tribunal Constitucional del Perú ha considerado el derecho a la verdad como un derecho fundamental que envuelve dos dimensiones: individual y colectiva. La dimensión *individual* consiste en el conocimiento de los acontecimientos dentro de los cuales se realizaron los quebrantamientos a los derechos humanos y cuya titularidad recae en las víctimas, sus familiares y allegados. Todas las personas afectadas por un crimen contra sus derechos humanos tienen derecho a saber: a) quién fue el autor de ese acto, b) en qué fecha y lugar se perpetró, c) cómo se produjo, d) por qué se le ejecutó, e) dónde se hallan sus restos, entre otros aspectos. La dimensión *colectiva* consiste en el derecho de la nación a conocer los hechos o acontecimientos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Expediente 2488-2002-HC/TC (Caso Genaro Villegas Namuche). 18 de marzo del 2004. Ver también: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-275 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-228 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. fundamento 4.

¹³ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C, N.º 138. párr. 95; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, N.º 134. párr. 298; Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, N.º 132, párr. 96; Caso *Huilca Tecse* vs. Perú. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C, N.º 121. párr. 107; Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 01 de marzo de 2005. Serie C, N.º 120. párrs. 62 y 169, entre otros. En ese sentido, véase también: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Informe N.º 136/99. Caso 10.488: Ignacio Ellacuría, S.J.; Segundo Montes, S.J.; Armando

En nuestro ordenamiento jurídico el concepto de la caducidad ha tenido varias modificaciones, interpretaciones y excepciones. Por ejemplo, la Ley 130 de 1913¹⁴, en materia de caducidad, establecía inicialmente un término de noventa (90) días para presentar la demanda, con el propósito de solicitar la nulidad de los actos administrativos contrarios a la Constitución o la Ley. A su vez, la Ley 167 de 1941¹⁵ señaló que la acción de nulidad de un acto administrativo podría demandarse en cualquier tiempo. Determinó un plazo de cuatro (4) meses¹⁶ por tratarse de demandas tendientes a obtener una

López, S.J.; Ignacio Martín Baró, S.J.; Joaquín López y López, S.J.; Juan Ramón Moreno, S.J.; Julia Elba Ramos, y Celina Mariceth Ramos vs. el Salvador, 22 de diciembre de 1999. párr. 221-ss; Informe N.º 1/99. Caso 10.480 Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, José Catalino Meléndez y Carlos Antonio Martínez Romero vs. el Salvador 27 de enero de 1999. párr. 147-151.

¹⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 130. (13, diciembre, 1913). Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1996, N.º 15.123.

Cfr. Para el efecto, los artículos 53 y 81 de la ley en mención señalan lo siguiente:

Artículo 53. La demanda debe introducirse dentro del término, de noventa días, a contar de la fecha en que fue sancionada la Ordenanza, o ejecutado el acto de que se trata.

Artículo 81. El término para ocurrir ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-administrativo en los casos en que se concede este recurso respecto de actos de Gobierno, es el de noventa días, contados desde el siguiente a la publicación que debe hacerse en el Diario Oficial de la resolución respectiva.

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 167. (24, diciembre, 1941). Sobre la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1996, N.º 24.853.

¹⁶ *Cfr.* El artículo 83 disponía:

La acción de nulidad de un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar a regir.

Esta regla se aplica a todos los actos administrativos, sean de carácter nacional, departamental o de una Intendencia o Comisaría.

La encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos particulares prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de cuatro meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto, o de realizado el hecho u operación administrativa que cause la acción.

reparación por lesión de derechos so pena de prescripción y un plazo adicional de dos (2) años para casos de ocupación o daños a la propiedad privada¹⁷.

Posteriormente, el Decreto 528 de 1964¹⁸ estableció un término de tres (3) años para contabilizar la *caducidad*. Seguidamente, el Decreto 01 de 1984 dispuso un término perentorio de dos (2) años en materia de reparación directa¹⁹, de cuatro (4) meses en casos de nulidad y restablecimiento del derecho²⁰. Finalmente, la Ley 1437 de 2011²¹ recogió lo establecido en el Código Contencioso anterior, reafirmó el término de *caducidad* de los cuatro (4) meses en materia de nulidad y restablecimiento del

¹⁷ Cfr. El artículo 263 señalaba:

La demanda para que se pague la indemnización debida cuando, a causa de un trabajo público, se ocupa o daña una propiedad particular, se dirigirá al Tribunal competente, a más tardar dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación.

¹⁸ Cfr. El artículo 28 establecía:

La competencia para conocer de las acciones indemnizatorias por hechos u operaciones de la administración está condicionada a que dichas acciones se instauren dentro de los tres años siguientes a la realización del hecho u operación correspondiente.

¹⁹ Cfr. El artículo 136, numeral 8, disponía lo siguiente:

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

²⁰ Cfr. El artículo 136, numeral 2, disponían lo siguiente:

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

²¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2011, N.º 47.956.

derecho²², dos (2) años en materia de reparación directa²³ y estableció una excepción en casos de desaparición forzada, tal y como se expone más adelante.

Adicional a lo anterior, a nivel jurisprudencial, las Altas Cortes colombianas iniciaron su participación en la aplicación e interpretación del presupuesto procesal mediante el establecimiento de una serie de excepciones para contabilizar los plazos fijados por el legislador, en relación con la presentación de la demanda de forma oportuna. Tales excepciones surgieron en la vida jurídica con el fin de establecer un balance iusteórico de acceso a la administración de justicia con carácter convergente, entre el ámbito objetivo existente y la extracción de elementos subjetivos²⁴.

²² Cfr. El artículo 164, numeral 2, literal d, sostiene lo siguiente:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

²³ Cfr. Artículo 164, numeral 2, literal l, afirma:

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

²⁴ La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica ya se había pronunciado frente a la inoperancia de los plazos y los efectos del tiempo en los derechos de las personas. De hecho, por primera vez, estableció una excepción al tratarse de daños continuados o desconocidos por la víctima frente a *los estatutos de las limitaciones (The Statutes of Limitations)* que regulaban los plazos para acceder a la administración de justicia en términos perentorios, excepción a la que denominó *la regla del descubrimiento (The Discovery rule)*. Al respecto, véase: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. *Urie vs. Thompson*. Sentencia de 1949. Véase también: PEÑA LOPEZ, Fernando. El dies a quo y el plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad por daños en el CC: criterios procedentes de algunos textos europeos de soft law y del Derecho estadounidense que podrían servir para su reforma e interpretación [en línea]. En: Revista para el Análisis del Derecho.

Excepciones que con el paso del tiempo se transformaron en reglas, y, en consecuencia, por su naturaleza no admiten aplicación por analogía. De hecho, algunas de estas generan ambigüedades y contradicciones, sin que con esto se logre borrar la zona penumbral de acceso a la administración de justicia desde la óptica subjetiva.

Ahora bien, desde la doctrina no existe un avance o planteamiento iusteórico que determine la necesidad de integrar o replantear el acceso a la administración de justicia desde la óptica objetiva y subjetiva, ello debido a un apego sistemático y legocéntrico de la norma. En ese sentido, durante el periodo comprendido desde 1984 hasta mediados del año 2012, no se registra un verdadero aporte que deleve los problemas que el presupuesto procesal en cuestión generaba en el ordenamiento jurídico frente a las víctimas del daño antijurídico²⁵.

La escritura de la época es réplica de los códigos contenciosos administrativos emitidos en el país, sin plantear siquiera la creación y aplicación de excepciones jurisprudenciales como una aproximación al ámbito subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia²⁶. En conformidad con el contexto descrito, se procede a desarrollar los capítulos que componen el título materia de análisis, sin antes advertir al lector que, para efectos de ser consecuente con la introducción dada a la presente

Universidad de la Coruña, octubre de 2011 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/878_es.pdf

²⁵ El catálogo de sentencias disponibles en la página del Consejo de Estado referente a dicho periodo no permite deducir un análisis profundo en cuanto al derecho regulado y a las posibles excepciones que, eventualmente, pudieran plantearse o desarrollarse para garantizar el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido.

²⁶ Al respecto, cabe destacar autores como los siguientes: ACEVEDO PRADA, Luis Alfonso. Caducidad, prescripción, perención, preclusión y términos. Primera edición. Bogotá: Ediciones Jurídica Radar, 2004; GÜECHA MEDINA, Ciro Norberto. Derecho Procesal Administrativo. Tercera edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014. p. 225-ss.

investigación, el nombre que inicialmente se había dado a la primera parte antes anunciada correspondía al título denominado *La Caducidad en los Tiempos del Plazo Razonable*.

CAPÍTULO I. DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA CADUCIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA AÑOS 1991-2012, REPARACIÓN DIRECTA, NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN COLOMBIA

La adopción, trasplante y transmutación de las teorías jurídicas extranjeras no fue un hecho ajeno al desarrollo del derecho contencioso administrativo en Colombia. Específicamente, en relación con la teoría de la caducidad como presupuesto procesal de la demanda. La recepción de la esta última es una manifestación del formalismo clásico del derecho, que no admitía interpretación en contrario, aun en vigencia de la Constitución Política de 1991 y de los graves hechos políticos, económicos y sociales que transcurrieron en esa época de la historia de nuestro país.

El presente capítulo pretende abordar las dinámicas existentes en un periodo del derecho colombiano que fortalecieron el carácter objetivo del presupuesto procesal materia de análisis. Dinámicas que, a su vez, contribuyeron a establecer los criterios hermenéuticos que el operador jurídico considerará al aplicar e interpretar el postulado de la caducidad para contabilizar los plazos otorgados por el legislador en materia de nulidad y restablecimiento del derecho, así como en materia de reparación directa, tal y como pasará a exponerse en cada uno de los acápite que ahora se presentan.

1. Una negación de la realidad existente en la sociedad mediante una discriminación estructural de acceso a la administración de justicia

La década de los ochenta (80) y los noventa (90) sin duda fue una de las épocas más difíciles que ha afrontado Colombia. La toma del palacio de justicia, el recrudecimiento de la violencia como consecuencia de atentados terroristas provenientes del narcotráfico, la desmovilización de grupos armados como el M-19, los magnicidios de Luis Carlos Galán Sarmiento y Rodrigo Lara Bonilla, el asesinato selectivo de candidatos presidenciales como Luis Carlos Pizarro, entre otros miembros de la Unión Patriótica-UP y del M-19²⁷, la formación de grupos paramilitares bajo la aquiescencia del Estado²⁸, el inicio de desplazamientos masivos al interior del país y fuera del mismo producto del

²⁷ La desaparición forzada de campesinos y líderes sociales es un hecho constante que caracteriza el actuar paramilitar en las zonas rurales del país durante este periodo. Este delito será judicializado en el año dos mil (2000), doce (12) años después de haber sido solicitado por primera vez por los familiares de las víctimas de desaparición forzada. Al respecto, véase: SAMPER, María Elvira. 1989. Bogotá: Editorial Planeta, 2019. p. 50; GONZÁLEZ GARCÍA, Diana Carolina. 1989: el año cumbre del narcoterrorismo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Comunicación y lenguaje Comunicación Social, 2010; COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS (CHCV). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CH_CV.pdf.

²⁸ La formación de estos grupos paramilitares o de autodefensa, llamados en su momento *CONVIVIR*, encontrará sustento inicialmente en el Decreto N.º 3398 del 24 de diciembre de 1965, “Por el cual se organiza la defensa nacional”. Este instrumento establecía en su artículo 25 y 33 la posibilidad de apoyarse en personal civil para el restablecimiento del orden público, lo que permitió a estos grupos el uso de armas privativas de las fuerzas armadas. Dos años después, dicho decreto es elevado a Ley mediante la promulgación de la Ley 48 de 1968. Ver también: BUSHNELL, David. Colombia: Una Nación a pesar de sí misma. Nuestra Historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy. Bogotá: Editorial Ariel. p. 415-ss; NUÑES MARTÍNEZ, Susana. PARAMILITARES: MEGAPROYECTO Y SUS EFECTOS DE DESTERRITORIZACION EN EL NAYA. Monografía de grado. Universidad del Cauca Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Ciencias Política, 2011. [consultado 20 febrero 2021]. Disponible en: <http://repositorio.unicauca.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/2256>; ZUÑIGA VEGA, Zorany. Incidencia de las AUC en los procesos organizativos de movilización social y política del CIMA (1999-2006). Monografía de grado para optar al título de Politóloga. Universidad del Cauca Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Ciencias Política, 2011. [consultado 25 marzo 2020]. Disponible en: <http://repositorio.unicauca.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/2255>.

conflicto armado²⁹, entre otros, además de la entrada en vigor de una nueva Constitución Política en 1991, harían suponer el carácter imperioso de plantear una nueva lectura del derecho de acceso a la administración de justicia en relación con el presupuesto procesal que la regula: la caducidad.

Sin embargo, el apego legocentrista del operador jurídico limitó el desarrollo de este derecho en condiciones de igualdad real o material, proceso durante el cual resulta de vital importancia el rol de la Corte Constitucional como intérprete último de cada uno de los derechos de rango constitucional, como lo es el acceso de la administración de justicia³⁰. Cabe resaltar que este periodo se caracteriza por el temor generalizado entre víctimas y profesionales del derecho al acudir a la administración de justicia en aras de dirimir hechos constitutivos de daños antijurídicos violatorios de derechos humanos por parte de agentes estatales o grupos al margen de la ley. Esta situación llevó a que las

²⁹ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. OEA/Ser. L/V/II.102. Doc. 9 Rev. 1 del 26 de febrero de 1999. Véase también: SAMPER, María Elvira. 1989. Bogotá: Editorial Planeta, 2019.

³⁰ En principio, los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el concepto de la caducidad giraron en torno al término señalado en el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, el cual establecía un plazo de dos meses para impetrar la acción de tutela. En ese sentido, en su primer pronunciamiento ante dicho suceso, el Alto Tribunal señaló que se trataba de un fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incorporarse dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Esta operaba *ipso jure*, por lo cual era posible declararla de oficio e indicar, además, que no admitía suspensión ni interrupción por razones de orden público. Al respecto, véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-433 de 1992. M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y Ciro Angarita Barón.

A pesar de lo anterior, en el mismo año, mediante la sentencia de constitucionalidad C-543 de 1992 del 1 de octubre de 1992, la misma corporación declaró la inexecutable del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, al considerarlo contrario al espíritu del artículo 86 constitucional. Las sentencias de tutela y de constitucionalidad proferidas en los primeros años de la Corte reafirmarán el carácter objetivo del concepto bajo estudio y darán prioridad a los principios de seguridad y certeza jurídica. Al respecto, véanse las siguientes sentencias: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-291 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-418 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía; Sentencia C-351 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara. En particular, en esta última providencia, la Corte hace un análisis de constitucionalidad del artículo 136 del Decreto 01 de 1984.

víctimas inicien una serie de demandas contra el Estado por los daños y perjuicios ocasionados a partir del conflicto armado interno.

La entrada en vigor de una nueva Constitución Política en 1991 en el ordenamiento jurídico colombiano habría de iniciar un proceso transformador en materia de instrumentos y protección de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales. Un catálogo de derechos y deberes se hacía visible en el nuevo horizonte de las fuentes e instrumentos del derecho nacional.

El acceso a la administración de justicia y la responsabilidad patrimonial del Estado no fueron ajenos a este nuevo escenario constitucional³¹. En este sentido, el ordenamiento jurídico establece un marco normativo que consagra y desarrolla una serie de derechos y deberes a fin de acceder a la administración de justicia en pro de obtener la protección de los derechos presuntamente vulnerados, por acciones u omisiones cometidas por parte de agentes del Estado o de terceros. De este modo, el juez de lo contencioso administrativo puede poner fin al asunto mediante una sentencia de fondo.

Dentro de las normas que regulan el acceso a la administración de justicia se establecieron una serie de requisitos o presupuestos procesales para acceder a la misma. Entre estos, se encuentra la oportunidad –en términos de plazos– que tiene el administrado o víctima para presentar la demanda, so pena de ser rechazada por *caducidad*. Presupuesto que, si bien garantizó el acceso a la administración de justicia y

³¹ El artículo 90 constitucional establece el deber patrimonial del Estado colombiano de responder por los daños antijurídicos que le fueran imputables por la acción o la omisión de las autoridades. A su vez, el artículo 229 constitucional garantiza el acceso a la administración de justicia a todas las personas en condiciones de igualdad formal, en concordancia con el artículo 13 constitucional.

la seguridad jurídica en consecuencia, en sus inicios no tuvo en consideración las realidades existentes en el país debido a una aplicación literal y exegética del mismo.

1.1. La aplicación exegética del concepto de caducidad y su correlación con la denegación de justicia

El desarrollo conceptual y jurisprudencial de la caducidad como presupuesto procesal en vigencia de la Constitución Política de 1991³² no tuvo mayor avance jurídico, al menos, en este periodo³³. La jurisprudencia emitida reforzó el carácter perentorio del concepto, realzó su naturaleza objetiva y llevó a la luz las características que lo

³² El año de 1991 se ha tomado como punto de referencia, dado que se trata de la fecha en la que empezó a regir la Constitución Política de 1991. La Sentencia del 29 de febrero de 1972 de la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló que el concepto de caducidad constituía un término perentorio para accionar o recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se creyeran afectados los derechos por actos de la administración. En palabras de la corporación: “se trata de plazos preestablecidos en forma objetiva, es decir, sin consideración a situaciones personales del interesado, es lo que se llama caducidad”. Véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 29 de febrero de 1972.

De la misma manera, cabe destacar la Sentencia del 16 de julio de 1984, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de la cual el alto tribunal señaló la forma de contabilizar el plazo para efectos de la caducidad al tratarse de comunicación de actos administrativos. El Consejo de Estado agrega lo siguiente:

“El término de caducidad se cuenta a partir de la fecha de expedición del acto de declaración de insubsistencia del nombramiento cuando ella coincide con la de comunicación o, subsidiariamente, de ejecución del mismo. O sea que lo que realmente señala el momento en que comienza a correr el término de caducidad es la comunicación del acto, pues él no es objeto de notificación, o, si no ha sido comunicado, el de su ejecución, ya que no queda duda de que en esa oportunidad el interesado conoció la existencia de la providencia que lo afecta con la declaración de insubsistencia de su nombramiento”. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 16 de julio de 1984.

³³ Cabe destacar la relevancia que introdujo el artículo 7 de la Ley 589 de 2000 al Decreto 01 de 1984 en materia de caducidad, el cual estableció un nuevo inciso, a saber: “Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 589 (6, julio, 2000). Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2000, N.º 44.073.

destacaron. A su vez, estos pronunciamientos jurisprudenciales generaron contradicción frente a la naturaleza misma de los derechos que se debatían (entre otros, el derecho a la seguridad social y al mínimo vital), situación que en parte se debe a la redacción y aplicación exegética de la norma, el juez no es participe en la creación del derecho, su rol se limita a la aplicación de la norma como una manifestación de obediencia al principio de legalidad³⁴.

Un claro ejemplo de ello se presentó en la Sección Segunda del Consejo de Estado, en relación con la jurisprudencia emitida sobre asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho. El objeto de dicha jurisprudencia era cuestionar la legalidad de actos administrativos referentes al reconocimiento y pago de prestaciones periódicas, aunque la norma establecía que dichos actos “podrían demandarse en cualquier tiempo”³⁵.

³⁴ Podría decirse, en palabras de DIEGO LÓPEZ MEDINA, que se trata de un sistema jurídico neo-romanista y positivista por filiación. Ver al respecto: LÓPEZ MEDINA, Diego. El Derecho de los Jueces. Bogotá: Legis, Universidad de los Andes, Segunda Edición. Decimoséptima reimpresión 2018, pág., 3.

³⁵ Posteriormente, mediante el Decreto 2304 del 07 de octubre de 1989, se modificó el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, así:

ARTÍCULO 23. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. La de nulidad absoluta podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública, la caducidad será de dos (2) años. Si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se configure el silencio negativo.

Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

Asimismo, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 estableció un nuevo inciso en materia de reparación directa de la siguiente manera:

La jurisprudencia emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado³⁶ interpretó que el texto legal solo hacía referencia a aquellos actos administrativos que efectivamente reconocían prestaciones periódicas y no a lo referente a actos administrativos que negaran el reconocimiento de dichas prestaciones. En consecuencia, al operar dicho fenómeno jurídico, era menester volver a agotar la vía gubernativa para después acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta tesis fue respaldada por la, entonces recién creada, Corte Constitucional³⁷, lo cual generó una discriminación sin fundamento sustancial y, por consiguiente, una denegación de justicia.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: "Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

(...)

7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

³⁶ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 26 febrero de 1992. Radicación N.º 5153. C. P. Dolly Pedraza de Arenas. En virtud de esta sentencia se declaró la caducidad de la demanda dirigida contra un acto administrativo que había negado la reliquidación de unas prestaciones sociales, puesto que fue presentada después de los 4 meses señalados por la norma. Ver también: CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 14 de diciembre de 1992. Radicación N.º 1054; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 8 de noviembre de 1991. Radicación N.º 1204; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 1992. Radicación N.º 1882.

³⁷ Cfr. En ese sentido, la Corte Constitucional se pronunció mediante las sentencias C-108 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia C-351 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, y Sentencia C-1049 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas. Mediante dichas sentencias, la Corte hace un análisis de la

Dicha posición jurisprudencial cambió con el paso de los años en el seno de lo contencioso administrativo. Creó la obligación de realizar cambios legales y jurisprudenciales que se vieron reflejados en la Ley 1437 de 2011³⁸. En conclusión, al tratarse de prestaciones periódicas, la excepción de caducidad que recogía la norma del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo., frente a los actos que las reconocían (tales prestaciones), se debía hacer extensiva de manera inequívoca también a los actos administrativos que las negaran, interpretación que se ajustaba a los postulados constitucionales³⁹.

Otros de los aspectos en los cuales se enfocó la jurisprudencia, por medio de la Sección Segunda del Consejo de Estado, consistió en resolver la forma de contabilizar el término de la caducidad en lo referente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto, el Tribunal indicó que la caducidad debía entenderse surtida a partir de cuatro momentos, según se agotaran, así: *un primer momento*, que sería contado desde la notificación del acto administrativo objeto de demanda, si esta se

constitucionalidad del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, que se refiere a la caducidad en actos administrativos que niegan prestaciones periódicas. En particular, reafirma el carácter imperioso de impetrar la demanda de nulidad y el restablecimiento del derecho dentro del término de los cuatro meses, aun al tratarse de actos administrativos que niegan prestaciones periódicas. Criterio que fue reiterado en la Sentencia C-477 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, cuando la Corte analizó la constitucionalidad del mismo precepto normativo a la luz de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 y declaró la exequibilidad de la norma acusada.

³⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2000, N.º 47.956.

³⁹ *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 2 de octubre de 2008. Radicación N.º 25000-23-25-000-2002-06050-01(0363-08). M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

efectuaba. *Un segundo momento* sería la publicación. *Un tercer momento*, a partir de la comunicación. Y, un último momento, después de la ejecución del acto que se acusaba⁴⁰.

Adicional a lo anterior, dicha jurisprudencia evidenció la inoperancia de la interrupción o la suspensión frente a los plazos dados en materia de caducidad. Con tal fin, destacó dos elementos esenciales de la teoría en concreto: i) el transcurso del tiempo y ii) el no ejercicio de la acción (o medio de control, actualmente)⁴¹.

Finalmente, el último aspecto desarrollado sobre la caducidad por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴² giró en torno a la inoperancia de la suspensión de dicho presupuesto cuando el vencimiento del plazo acaece en días de *vacancia judicial*⁴³. La Corporación afirmó que los meses o años debían computarse según el calendario, de manera tal que no era posible descontar los días de vacancia. Sin embargo, desde ese entonces, se dejó establecido que, si el vencimiento del plazo ocurría en uno de estos días, bien fuera Semana Santa o vacancia, el último día del plazo sería el primer día hábil siguiente del reinicio de labores judiciales⁴⁴.

⁴⁰ *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 1 de junio de 1993. Radicación N.º 7878; CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de septiembre de 1996. Expediente N.º S-636. M. P. Carlos Betancur Jaramillo.

⁴¹ *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de noviembre de 1991. Radicación N.º S-122. C. P. Dolly Pedraza de Arenas.

⁴² *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 23 de junio de 1992. Radicación N.º 6617.

⁴³ En tal sentido, el artículo 107 del Decreto reglamentario N.º 1660 de 1968 estableció los días de vacancia judicial colectiva.

⁴⁴ Dicha posición jurisprudencial surge de una interpretación conjunta del Código Contencioso Administrativo, vigente en su momento, del artículo 107 del Decreto reglamentario referido anteriormente, así como del artículo 6 de la Ley 4 de 1913 o Código de Régimen Político Municipal. En el artículo 6, esta última norma determina lo siguiente: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y

Por tanto, los aportes hechos por la Sección Segunda del Consejo de Estado relacionados con el presupuesto materia de análisis son escasos en este periodo. Sin embargo, la Sección Tercera de la misma corporación realizó los primeros aportes que sirvieron de fundamento para el nacimiento de las excepciones jurisprudenciales en materia de caducidad, tal y como pasa a exponerse a continuación.

1.2. Estableciendo las bases de las excepciones jurisprudenciales

Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado dio sus primeros pasos al inaplicar la regla general de la caducidad en algunos de los casos sometidos a su consideración. Ello implicó que, por primera vez, se presentaran las bases o fundamentos de futuras excepciones jurisprudenciales. El primero de los casos analizados por la Sección expone una falla en el servicio de un ente estatal cuyo daño antijurídico radica en las secuelas generadas por una intervención quirúrgica a un paciente. Hechos a los cuales se sumaba la omisión del consentimiento informado frente a las posibles complicaciones y consecuencias dañosas de dicha intervención.

La sentencia destaca la consolidación del daño como elemento determinante para conocer los resultados perjudiciales del hecho y, en consecuencia, el carácter continuado del mismo depende de tal consolidación y de su carácter irreversible para un caso en

años se computan según el calendario/ pero si el último día fuere feriado o de vacante se extenderá el plazo hasta el primer día hábil". CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 23 de junio de 1992. Radicación N.º 6617.

concreto. De modo que este es el criterio para iniciar la contabilización del plazo otorgado a fin de ejercer la demanda respectiva de reparación directa⁴⁵.

En un segundo evento, la Sección Tercera del Consejo de Estado hizo referencia a una vieja tesis⁴⁶ y se pronunció sobre la ocurrencia de la caducidad en hechos que comprometían la afectación de un bien inmueble como consecuencia de una obra pública que generó el desvío parcial del cauce de un río y afectó los predios del demandante. En dicho caso, el alto tribunal fijó las pautas a considerar al analizar la ocurrencia de la caducidad en aquellos casos de daños por ocupación permanente o temporal de bienes privados.

En ese sentido, señaló que en tales situaciones existen dos clases de perjuicios: (i) unos de carácter *instantáneo* y (ii) otros con carácter *prolongado, periódico o sucesivo en el tiempo*⁴⁷. En el primer evento, los plazos para acceder ante la administración de justicia, so pena de rechazo por caducidad, se contabilizan tan pronto se haya ejecutado

⁴⁵ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1992. Radicación N.º 6897. M. P. Daniel Suárez Hernández. Este criterio es reiterado por la siguiente providencia: CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de junio de 2000. Radicación N.º 11676. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁴⁶ Aunque lo cierto es que dicha posición jurisprudencial no era nueva en aquel entonces, por cuanto, años atrás, el Consejo de Estado ya se había pronunciado frente a la diferenciación de daños instantáneos y daños continuos, con lo cual dejó por sentado que, en esta última clase de daños, el término de caducidad se contabilizaba una vez cesaba el hecho causante del daño. Sin embargo, tal como se ha mencionado, la vigencia de la Constitución Política de 1991 se ha tomado como punto de partida para dar alcance a la presente investigación. Al respecto, véase: CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 24 de junio de 1965. C. P. Alejandro Domínguez Molina; CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 12 de agosto de 1954. Anales T. LX. núm. 377 – 381. p. 345. ORTEGA TORRES, Jorge. Código Administrativo. Bogotá: Temis. p. 205. Estas providencias son citadas en CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 13 de diciembre de 1995. Radicación N.º S-544. C. P. Álvaro Lecompte Luna.

⁴⁷ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero de 1994. Radicación N.º 8610. M. P. Carlos Betancur Jaramillo.

la obra, es decir, cuando haya terminado. Por lo tanto, este el punto de partida del cómputo de los plazos.

En el segundo evento referente a *perjuicios prolongados o sucesivos en el tiempo*, dicha corporación manifiesta: “suele ser un poco más difícil detectar la fecha inicial para contabilizar los plazos, porque puede llegar a confundirse el **nacimiento del perjuicio** con su **agravación posterior**, no por eso puede aceptarse que mientras se estén produciendo o agravando los daños seguirá viva la acción, porque esta solución sería la aceptación de la no caducidad de las acciones indemnizatorias por trabajos públicos (...)”⁴⁸.

Y, finalmente, el Consejo de Estado concluye: “como regla general entonces, podrá sostenerse que en las acciones indemnizatorias por daños de ocurrencia prolongada en el tiempo (periódicos o sucesivos), originados en trabajos públicos en los que la ejecución de la obra pública es la causa eficiente de los mismos, no podrá hacerse caso omiso de la época de ejecución de ésta para hablar sólo de la acción a medida que los daños vayan apareciendo, así su ocurrencia sea posterior a los daños de construida la obra”⁴⁹.

Un año después, el Consejo de Estado⁵⁰ reafirmó su teoría de la diferenciación entre daños instantáneos y daños continuados para efectos de contabilizar los plazos de la caducidad. El caso en cuestión ponía de presente un accidente de tránsito producto del

⁴⁸ *Cfr. Ibid.*

⁴⁹ *Cfr. Ibid.*

⁵⁰ *Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 13 de diciembre de 1995. Radicación N.º S-544. C. P. Álvaro Lecompte Luna.*

volcamiento de un vehículo automotor perteneciente al Ejército Nacional, el cual se habría originado con ocasión de la falta de experticia del conductor (al parecer, un soldado bachiller). Luego de varias cirugías, se habría determinado incapacidad permanente y absoluta del 100 % de la capacidad laboral.

La demanda es impetrada aproximadamente siete (7) meses después de la evaluación de pérdida de capacidad laboral del accidentado, motivo por el cual es rechazada en primera instancia. El rechazo obedeció a que el fenómeno de la caducidad había adquirido firmeza, ya que se consideró que los términos debieron contabilizarse desde la fecha de ocurrencia de los hechos generadores del daño. Esta posición es ratificada por el Consejo de Estado, pues la Corporación afirmó que se trató de un daño de carácter instantáneo, lo que en consecuencia determina el punto de partida para contabilizar el término desde la ocurrencia del accidente.

Este criterio constituyó la pauta orientadora de casos posteriores y similares, incluso al tratarse de soldados conscriptos. Sin embargo, es de aclarar que el Consejo de Estado incurrió en un error jurídico y de apreciación, dado que lo que se demanda en el caso en concreto son las secuelas o perjuicios y su carácter agravado, del cual solo pudo tener conocimiento el demandante cuando se le practicó la junta de calificación en su favor. Además, esta posición jurisprudencial contradecía la referente a la consolidación del daño y su carácter irreversible frente a eventuales tratamientos que pudieran recuperar la salud del paciente.

Dos pronunciamientos adicionales de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁵¹ se destacan en este periodo de tiempo. Estos establecen una regla de derecho aplicable en materia de caducidad según la cual el término para efectos de su contabilización se inicia a partir del conocimiento de los hechos.

En el primero de los pronunciamientos, la Sección Tercera se manifestó en la providencia del 30 de abril de 1997 sobre una serie de hechos que ponían de presente un atentado a un oleoducto. El evento ocasionó serias lesiones en el demandante, quien fungía como suboficial del Ejército Nacional. Un año después de ocurridos los hechos, le es practicada la junta médica laboral en su favor. Seis (6) meses después fue retirado del servicio por disminución de su capacidad sicofísica para la vida militar.

Así, al parecer, el caso planteaba tres momentos para contabilizar los plazos y acceder a la administración de justicia. Uno contado a partir de los hechos, un segundo momento en la junta médica laboral y un último momento contado a partir del retiro del servicio. Inicialmente, la demanda fue rechazada por caducidad por parte del *a-quo* y revocada en segunda instancia con fundamento en las siguientes consideraciones:

La realidad indica las más diversas circunstancias en que pueden ocurrir los hechos, de los cuales o bien se desconoce su ocurrencia o por su naturaleza es preciso una valoración que indique a partir de qué momento la víctima o el accionante estuvieron en la posibilidad de acceder a la justicia para reclamar sus derechos (...)

No es equitativo entonces y se causaría daño a la justicia si se aplica con extremo rigor la norma positiva que regula el instituto de la caducidad, y conviene al papel del juez, que con conocimiento de causa y de cada caso concreto, asegure la prevalencia del derecho sustantivo sobre aspectos adjetivos que no pueden

⁵¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 10 de abril de 1997. Radicación N.º 10954. M. P. Ricardo Hoyos Duque; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 11 de mayo de 2000. Radicación N.º 12200. C. P. María Elena Giraldo Gómez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 5 de octubre de 2000. Radicación N.º 18208. C. P. María Elena Giraldo Gómez.

tenerse como imperativos, sin que la actitud judicial implique por ningún motivo la derogatoria de la norma cuya finalidad es la de dar seguridad jurídica sirviendo de punto de partida para las decisiones que interpretándola, la hagan funcional y eficaz.

Por lo demás, es preciso advertir que el daño cuya indemnización se pretende tuvo como causa remota un hecho cierto ocurrido en una fecha determinada, pero el conocimiento por parte de la víctima y la concreción de la falla del servicio en el caso sub - análisis se ubica en el momento en que se hizo la evaluación del estado físico del demandante, siendo este hecho el que lo habilita para demandar, y no el primero ni el último que fue el del despido por incapacidad⁵².

El segundo de los pronunciamientos tendrá lugar, el 22 de octubre de 1998, mediante el cual indicó que:

“Conviene en principio recordar que en ésta “Sala”, cuando se presentan dudas sobre la verdadera fecha desde la cual corre el término para efectos de la caducidad, ha sido flexible, y ha garantizado el acceso a la justicia para que dentro del proceso se demuestren los acontecimientos que permitan deducir una fecha distinta – a la que primeramente parece obvia - para iniciar el cómputo del plazo para demandar. Cuando no es manifiesta la caducidad de la acción, es equitativo abrir el proceso, sin perjuicio de que el juez al momento de fallar, previo el análisis del material probatorio, vuelva sobre el punto, y establezca la fecha verdadera desde la cual corre el término para accionar⁵³.

Asimismo, la Sección Tercera nuevamente evidenció la inoperancia de la caducidad frente a casos inciertos, o más bien, cuyo resultado definitivo es desconocido en el tiempo. Esta vez con fundamento en un principio de derecho conocido como “principio *pro-damato*”⁵⁴. El caso en cuestión ponía de presente una herida de gravedad en un

⁵² CONSEJO DE ESTADO. Auto del 30 de abril de 1997. Expediente N.º 11350. Actor: Omar de Jesús Andrés Bruce. M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁵³ CONSEJO DE ESTADO. Auto octubre 22 de 1998. Expediente N.º 15464. Actor: Juan Alirio Corredor Forero y otros. M. P. Daniel Suárez. En ese sentido, véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 3 de agosto de 2006. Expediente N.º 32.537.

⁵⁴ *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 10 de abril de 1997. Radicación N.º CE-SEC3-EXP1997-N10954. M. P. Ricardo Hoyos Duque. Posición reiterada por la Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación N.º 33.991. M. P. Ramiro Saavedra Becerra; Ver también: Antología

soldado conscripto a causa de un impacto de bala de un arma de dotación oficial por la indebida manipulación de un compañero del lesionado. Este hecho habría generado la muerte del soldado diez (10) días después de que ocurrió el accidente.

La demanda fue interpuesta dentro de los dos años siguientes al deceso del soldado, pero cinco (5) días después de ocurrido el primer hecho. Situación que llevó a considerar por parte del ente estatal demandado que la demanda habría sido presentada extemporáneamente y que, por lo tanto, se habría configurado la caducidad en dicho asunto. Tales hechos llevaron al Consejo de Estado a manifestar que no era posible aplicar dicha sanción al caso en concreto en tanto que no se ha estructurado. Además, ya existía un pronunciamiento en un caso similar que precisaba que los plazos para contabilizar la caducidad se debían establecer a partir del último hecho, que no es otro que la muerte misma⁵⁵.

Dicho lo anterior, es importante analizar otro de los aspectos característicos de la teoría de la caducidad, el cual está relacionado con la inoperancia de la suspensión o interrupción de esta. Este aspecto pasa a abordarse en el siguiente acápite.

jurisprudencias y conceptos – Consejo de Estado 1817 - 2017 / Editor Tomo Sección Tercera. Volumen B, Responsabilidad Extracontractual, Guillermo Sánchez Luque. Editor General de la Antología, Álvaro Namén Vargas. Bogotá: Consejo de Estado, Imprenta Nacional de Colombia, 2018, p. 278.

⁵⁵ *Ibid.* En dicho caso, el Consejo de Estado agrega lo siguiente: “Esa interpretación está orientada por el principio pro damato, por cuanto significa un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho al resarcimiento. En casos como el presente, la prolongación de la duración de un tratamiento o un proceso de sanidad, no permite a la víctima saber a ciencia cierta cuando el daño ha terminado de producirse, a efecto de fijar el diez a quo del cómputo del plazo”. Párrafos 4 y 5 de la consideración No. 1 de la sentencia analizada.

1.3. Inoperancia de la suspensión o interrupción de la caducidad

Uno de los elementos que caracteriza la teoría de Alexander Grawein respecto al concepto de caducidad, y que se transformó en objeto de desarrollo doctrinal y jurisprudencial con el devenir de los años, es la inoperancia de la suspensión e interrupción de la caducidad. Característica que fue reiterada por el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia, en la que se indicó que la única causal de suspensión radica en el hecho de la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público⁵⁶.

Esta regla tiene un fundamento legal y un desarrollo jurisprudencial. En un principio, el artículo 61 de la Ley 23 de 1991⁵⁷ señalaba que el procedimiento conciliatorio suspendería el término de caducidad de la respectiva acción por un plazo no mayor de sesenta (60) días. Años más tarde, la Ley 446 de 1998 complementó dicha norma bajo el entendido de que el plazo de caducidad se entendería adicionado por el de duración de la etapa conciliatoria.

Posteriormente, la Ley 640 de 2001⁵⁸ ratificó la suspensión de la caducidad de forma excepcional con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial,

⁵⁶ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 3 de agosto de 2000. Radicación número: 17438. M. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 28 de septiembre de 2000. Radicación N.º 17349. M. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 10 de noviembre de 2000. Radicación N.º 18870. M. P. María Elena Giraldo Gómez.

⁵⁷ Cfr. El artículo 61 disponía:

Durante el término de la vía gubernativa, el trámite de la conciliación suspenderá el de aquella durante un plazo que no excederá de sesenta (60) días.

Cuando no fuere procedente la vía gubernativa o estuviere agotada, el procedimiento conciliatorio suspenderá el término de caducidad de la respectiva acción por un plazo no mayor de sesenta (60) días.

PARÁGRAFO. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado.

⁵⁸ Cfr. El artículo 21 disponía:

bajo cuatro supuestos específicos: i) hasta que se logre el acuerdo conciliatorio; ii) hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley; iii) hasta que se expidan las constancias por haberse declarada fracasada la conciliación al no existir acuerdo conciliatorio, no comparecencia de las partes sin la debida justificación, el asunto no sea conciliable, iv) y hasta que se venza el término de tres (3) meses al que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable⁵⁹.

Poco a poco, la institución de la caducidad empezó a ser vista y aplicada con mayor fuerza por las Altas Cortes desde el punto de vista formal, aun en sede constitucional. Ello consolidó el carácter objetivo de esta institución en relación con el acceso a la administración de justicia, como veremos en seguida.

1.4 Consolidación de la caducidad como presupuesto procesal. Aproximaciones y alcances

Algunas aproximaciones al concepto de caducidad como concepto formal y objetivo se generaron durante este periodo como aporte jurisprudencial, tanto constitucional como contencioso administrativo. Estas aproximaciones resaltaron uno de los elementos característicos en la teoría de Grawein sobre la caducidad: su no ejercicio durante un

ARTÍCULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

⁵⁹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 2 de noviembre de 2000. Radicación N.º 17964. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Radicación N.º 85001-23-31-000-2003-0091-01(25347). M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

periodo de tiempo otorgado por la ley. La primera de estas fue emitida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-351 de 1994⁶⁰, en virtud de la cual expresó lo siguiente:

... la institución jurídica de la acción de caducidad se fundamenta en que al ciudadano se le imponen obligaciones, relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde.

Posteriormente, la misma Corporación constitucional volvió a retomar el concepto de la caducidad en el ámbito de lo contencioso administrativo mediante la Sentencia C-115 de 1998⁶¹, así:

El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular (...).

La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que, al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general.

⁶⁰ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-351 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

⁶¹ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-115 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara.

Un tercer pronunciamiento por parte del Alto Tribunal constitucional se emitirá a través de la sentencia C-574/98 del 14 de octubre de 1998, mediante la cual se señala el carácter oficioso del presupuesto bajo análisis, así:

La caducidad está unida al concepto de plazo extintivo, es decir, al término prefijado para intentar la acción judicial, de manera que una vez transcurrido éste, se produce fatalmente el resultado de extinguir dicha acción.

Finalmente, cabe destacar la Sentencia C-832 de 2001, que abordaba la constitucionalidad del precepto que consagraba la caducidad de las acciones contenciosas administrativas que regían en vigencia del CCA. Al respecto, señaló:

(...) el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso⁶².

El Consejo de Estado se pronunció de forma similar cuando reiteró los elementos del concepto en cuestión, a saber, la inoperancia de suspensión o interrupción, su contabilización a partir de los hechos como regla general y, excepcionalmente, a partir del conocimiento de estos, entre otros, como pasa a exponerse. En uno de los tantos problemas jurídicos que tuvo que resolver el Alto Tribunal, planteó el siguiente interrogante: *¿Cuándo ocurre la caducidad?*, problema que es abordado conforme a los

⁶² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-832 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

elementos que en su momento ya había construido la Corporación. Sobre el particular, señaló:

Se produce cuando el término concedido por la ley para entablar la demanda ha vencido. El término de la caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. El término de caducidad no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado para el ejercicio de la acción. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero expira definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable⁶³.

Interpretaciones secundarias en el desarrollo de un concepto jurídico procesal se postularon en años posteriores⁶⁴. Todo sin asumir una tarea de fondo sobre las

⁶³ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de mayo de 2000. Radicación N.º 12200. C. P. María Elena Giraldo Gómez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicación N.º 6871-05. C. P. Tarsicio Cáceres Toro; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Radicación N.º 85001-23-31-000-1998-00117-01 (18.826). C. P. Enrique Gil Botero.

⁶⁴ Estas intervenciones jurisprudenciales giran alrededor de aspectos relacionados con la diferenciación entre prescripción y caducidad. También en aspectos como la caducidad ante conflictos de competencia entre jurisdicciones, la cual no puede afectar al titular del derecho en forma desfavorable. A su turno, la inoperancia de la interrupción y la suspensión de la caducidad, salvo al tratarse de la solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público. Más recientemente, en la vigencia de la Ley 1437 de 2011, se cuestiona si el *cierre temporal de los despachos con ocasión a paros judiciales* interrumpía los plazos de caducidad y se llega a la siguiente conclusión: para contabilizar los términos o plazos expresados en meses o años, no se deben tener en cuenta los días de vacancia judicial, o por los que, debido a cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado, como ocurre con los paros judiciales. Al respecto, véase: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 7 de noviembre de 2019. Radicación N.º 11001-03-25-000-2018-01758-00(6352-18). C. P. William Hernández Gómez; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 31 de agosto de 2015. Expediente N.º 2015-00155-01. C. P. María Elizabeth García González; CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Auto del 4 de diciembre de 2014. Radicación N.º 25000233700020130030001 (20273). M. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de agosto de 2011. Expediente N.º 2009-00093-01. C. P. María Elizabeth García González; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto de 16 de marzo de 2006. Radicación N.º 3888-01. C. P. Alejandro Ordóñez Maldonado; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del 27 de mayo de 2004. Radicación N.º 24.371. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

limitaciones o restricciones que imperaban en el país en el acceso a la administración de justicia mediante la aplicación exegética del presupuesto de la caducidad. En su mayoría, las providencias judiciales emitidas por las Altas Cortes se inscribieron en la taxatividad misma del concepto y del término perentorio establecido por el legislador para acceder a la administración de justicia.

La jurisprudencia que fue emitida en estos años tuvo un aporte mínimo en la interpretación hermenéutica de los derechos en juego y su relación directa con la creación de excepciones jurisprudenciales frente al presupuesto procesal de la caducidad. El juez de lo contencioso administrativo se negaba la oportunidad de dar claridad al concepto en cuestión frente a aspectos oscuros o vacíos del derecho legislado. O bien, lo que resultaba peor: generaba congestión judicial, limitaba el acceso a la administración de justicia para los casos que eran rechazados o que, incluso, llegaban a sentencias inhibitorias debido a que el fenómeno de la caducidad había operado. Por ende, desconocía principios como los de la celeridad, eficacia y economía procesal, entre otros.

Quizá gran parte de esta dinámica jurisprudencial se deba al temor generalizado que tienen los operadores jurídicos de incurrir en delitos como prevaricato. En otros casos, por el respeto mismo de la norma, de modo que se circunscribe en un concepto irrefutable de fe histórica desde el punto de vista jurídico y ante los postulados jurisprudenciales emitidos para ese momento.

El escenario del presupuesto procesal que ha sido analizado hasta ahora tampoco tuvo un buen panorama en lo referente a la doctrina, ya que se trata de un concepto de

aplicación inerte que poco o nada aportó al derecho administrativo, como veremos a continuación.

1.5 Reiterando un concepto dominante. Un aporte doctrinal inerte

Por su parte, la doctrina de la caducidad solo tuvo un despertar jurídico entre los años 2012 a 2014⁶⁵. Y aunque autores como Carlos Betancur Jaramillo hicieron referencia al concepto y lo catalogaron como “un término procesal”⁶⁶, lo cierto es que el despertar doctrinal requirió un largo periodo para abordar el tema. En ese contexto, se destacan autores como Iván Mauricio Fernández Arbeláez⁶⁷, quien se pronunció respecto a la caducidad en el ordenamiento jurídico:

La acción puede ser interpuesta en cualquier tiempo o puede estar sometida a un plazo para su ejercicio, cuyo cumplimiento de este sin interposición de la demanda respectiva, provoca el fenecimiento del derecho a accionar. A este plazo se le denomina *caducidad de la acción*, (...). La razón de ser de la *caducidad de la acción* está en encontrar la certeza de los derechos y la seguridad jurídica.

La caducidad comparte la misma naturaleza del derecho fundamental de la acción y, por ende, no puede ser confundida con un simple término procesal, de trámite, con un presupuesto o requisito de la acción, ya que, cuando opera la caducidad, la acción no existe, y como corolario no se puede adelantar proceso válido. (...).

⁶⁵ De hecho, las primeras referencias doctrinales en las que se estructura la posición del Consejo de Estado para manifestar la inoperancia de la caducidad está en las obras extranjeras, entre estas, las de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *El Contencioso Administrativo, y la Responsabilidad del Estado en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración: Fundamentos y Tendencias Actuales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1986 y YAGÜEZ, Ricardo de Ángel. *Tratado de Responsabilidad Civil*. Madrid: Editorial Civitas, 1993.

⁶⁶ *Cfr.* En su obra, el tratadista se refiere a la caducidad en los siguientes términos: “... es un término procesal, pues no ha sido establecido para consolidar la adquisición o extinción de un derecho por el transcurso del tiempo, como ocurre con la prescripción, sino para dar, como se dijo, estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita”. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. 5ª. edición. Bogotá: Señal Editora, 1999. p. 152 y 153.

⁶⁷ *Cfr.* FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, Iván Mauricio. *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Derecho Contencioso Administrativo* [en línea]. Armenia: Universidad La Gran Colombia – Seccional Armenia, Editorial Universitaria, 2015. p. 333-ss [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V2.pdf

Así mismo, cabe destacar los aportes de *Ciro Norberto Güecha Medina*⁶⁸, quien recogió los postulados de doctrinantes como *Hernán Fabio López Blanco* y argumentó lo siguiente sobre la temática:

La caducidad necesariamente implica la obligación de quien pretende acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para hacer valer algún derecho, de ejercitar dicha acción dentro del término perentorio y obligatorio que ha establecido la ley; que para el caso específico que nos ocupa, lo determina el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de forma expresa. La caducidad es entonces el plazo o término que tienen las personas para acudir ante la jurisdicción, para instaurar la acción correspondiente, con el fin de que, a través del trámite respectivo, se les reconozca o respete algún derecho. La caducidad opera en forma diferente para cada una de las acciones o pretensiones consagradas en el Código.

Finalmente, están las características expuestas por *Hernán Fabio López Blanco* que, aunque no son analizadas desde el ámbito de lo contencioso administrativo, sí son expuestas desde el ámbito del derecho procesal, y cuentan con aplicación e incidencia directa en lo contencioso administrativo, así:

- a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto.
- b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos.
- c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación.
- d) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...⁶⁹

⁶⁸ *Cfr.* GÜECHA MEDINA, *Ciro Norberto*. *Derecho Procesal Administrativo*. Tercera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, 2014. p. 225-ss.

⁶⁹ LÓPEZ BLANCO, *Hernán Fabio*. *Procedimiento Civil Parte General*. Tomo I. Bogotá: Editorial Dupre, 2002. p. 507.

Todo lo anterior permite establecer una aproximación conceptual propia de la figura jurídica de la caducidad, con las implicaciones que tal propósito puede acarrear. Ello con el propósito de complementar lo planteado sobre esta figura procesal, tal como se evidenciará en la siguiente sección.

1.6 Matizando el concepto de la caducidad

Ahora bien, sobre el concepto de la caducidad como presupuesto procesal puede decirse que es una sanción jurídica de aspecto procesal, la cual puede ser declarada de oficio por el no ejercicio oportuno del derecho de acción en los plazos o términos perentorios otorgados por el legislador. Ello mediante los medios de que dispone el ordenamiento jurídico para acudir ante la administración de justicia con el fin de obtener un pronunciamiento judicial de fondo tendiente a reparar el presunto daño antijurídico causado, cuyo fundamento se estructura en la necesidad jurídica, social y colectiva de obtener seguridad jurídica⁷⁰.

⁷⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-401-10 de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia SU-659 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos; Sentencia C-227 de 2009. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Por su parte, GÓMEZ CORRALIZA expone y desarrolla el concepto de caducidad, determina las clases de caducidad que se presentan en derecho, las características y los escenarios en los que se desarrolla dicho presupuesto procesal. Aunque, si bien es cierto, el contenido de la obra fue desarrollado conforme a la normatividad existente en el derecho europeo y la jurisprudencia de algunos tribunales de justicia de ese entonces. Lo cierto es que algunas de las características desarrolladas se mantienen vigentes hasta nuestros días, al menos en lo que al ordenamiento jurídico colombiano se refiere. En cuanto al concepto como tal, es definido por el autor de la siguiente manera: “un modo de extinción de los derechos o poderes jurídicos por el mero transcurso del tiempo señalado por la ley, sin necesidad de ningún requisito más”. GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo. *La Caducidad*. Madrid: Editorial Montecorvo. S. A., 1990. p. 26. Concepto que es complementado por el mismo autor, así: “definimos la Caducidad como aquella figura que determina, de modo automático e inexorable, la extinción de ciertos derechos, poderes o facultades, si no se realiza un acto específico dentro del plazo fijado a tal efecto por la ley”. *Ibid.*, p. 52.

Como principales características, se señalan: i) no admite interrupción o suspensión, ii) puede ser declarada de oficio, iii) es de carácter objetivo, en virtud de la falta de ejercicio de un derecho dentro del término prefijado por ley, iv) obedece a razones de interés público o de conveniencia social, v) los derechos sujetos a caducidad tienen una vida limitada, vi) la duración de los derechos está regida y taxativamente fijada por la ley, vii) la incertidumbre que la caducidad resuelve es originaria y consustancial al derecho o

Desde esta perspectiva, la caducidad como presupuesto procesal de la demanda es un concepto que cumple tres funciones: i) garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad formal; ii) garantizar la seguridad jurídica tanto para el Estado como para los administrados en la resolución de sus conflictos o la protección de sus derechos; iii) finalmente, al tener una naturaleza sancionatoria por el transcurso del tiempo, es usado como una herramienta de descongestión judicial por parte del operador judicial a través del rechazo de la demanda.

Este análisis permite esquematizar el acceso a la administración de justicia mediante la siguiente ecuación jurídica: A= C.

Así, A es igual a acceso a la administración de justicia;

y C es igual a caducidad.

Como vemos, se trata de un sistema tradicional, simple y primitivo, ausente de un equilibrio dinámico. Lo que hace necesaria la intervención de un juez o del legislador a fin de no sacrificar el derecho regulado en pro de la colectividad y en perjuicio de un número reducido de víctimas o personas. Priman principios como el de la *seguridad jurídica, la formalidad sobre el derecho sustancial, y la descongestión judicial*⁷¹, aunque

facultad sometido a plazo de esta naturaleza, viii) es de carácter irrenunciable, ix) puede afectar derechos o facultades patrimoniales y no patrimoniales.

Véase también: GONZÁLES PINEDA, José Ramón. Caducidad, prescripción y preclusión de acuerdo a la interpretación y aplicación del derecho. SPI; CRUZ PONCE, Lisandro. Análisis Histórico de La Caducidad en el Derecho. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Nueva Serie. Mayo-agosto, 1987, año XX, N.º 59.

⁷¹ Al referirse a los sistemas normativos, tratadistas como BOBBIO señalan que “un sistema normativo en estado de perpetua conservación conlleva a considerar comportamientos innovadores como comportamientos desviantes”. Pero recalca, además, que incluso “un sistema en continua transformación es capaz de considerar comportamientos desviantes como comportamientos innovadores”. El autor concluye que ambos sistemas no serían funcionales, ya que el segundo no funcionaría por falta de

es menester la intervención del juez que, tal como hemos mencionado, en la mayoría de los casos limita su participación a la aplicación literal de la norma procesal.

Bajo este sistema, el análisis del presupuesto regulador en relación con el derecho de acceso a la administración de justicia se circunscribe a computar el inicio de los plazos dados por el legislador. Lo anterior sin que sea menester realizar un análisis subsidiario o secundario sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que impidieron a la víctima del daño antijurídico acceder a la administración de justicia dentro de dichos plazos perentorios. Pues bien, para el intérprete jurídico, se trata de una simple gestión de intereses particulares y no de un deber jurídico propio del Estado tendiente a establecer la búsqueda de la verdad, lo cual refuerza el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, es importante señalar que la construcción y desarrollo de un concepto jurídico –o de un presupuesto procesal en particular– debe obedecer a circunstancias que integren el núcleo básico del derecho que pretenden regular. Esto es, de los contrastes presentes en dicha sociedad. Sobre todo, cuando se está en un nuevo modelo constitucional. *A priori*, esta situación permite flexibilizar las normas procesales de acceso a la administración de justicia como una forma de transición jurídica, bien sea mediante la creación de excepciones jurisprudenciales o mediante la ley misma.

equilibrio y el primero propiciaría un equilibrio demasiado estático. Por ello, propone un sistema de equilibrio dinámico. BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá: Quinta Edición, Editorial Temis, 2016. p. 280.

Recapitulación

La evolución jurisprudencial en lo contencioso administrativo como consecuencia de un nuevo modelo constitucional –y, específicamente, del derecho de acceso a la administración de justicia– no llevó en un principio al intérprete jurídico a hacer un análisis subjetivo del derecho en mención al verificar el cumplimiento del requisito de la demanda en tiempo, so pena de rechazo por caducidad. Por el contrario, en la mayoría de los casos sometidos ante los distintos despachos reiteraban un modelo clásico del derecho colombiano.

Sin embargo, como pudo evidenciarse, este periodo de tiempo sirvió para cimentar las primeras reglas o criterios frente al fenómeno jurídico de la caducidad. Posibilitó destacar aspectos como la consolidación del daño, el carácter irrevocable del mismo, la diferenciación entre el daño instantáneo y el de carácter continuado. Años más tarde, el contexto de los casos sometidos a análisis en sede judicial implicó ponderar el alcance del concepto de la caducidad más allá de la literalidad y de los términos perentorios para efectos de su contabilización a fin de determinar la admisibilidad o no de las demandas debatidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por ende, el intérprete jurídico vio la necesidad de realizar un análisis propio de las circunstancias y contrastes que caracterizaban cada uno de los casos que eran debatidos en sede judicial. En otras palabras, una interpretación más subjetiva, de manera tal que se garantice el acceso a la administración de justicia, pero que, a su vez, guarde la compostura en relación con la seguridad jurídica mediante el uso términos perentorios establecidos legalmente. Por consiguiente, ello permitiría que dichas

circunstancias sociales –cuyas consecuencias tenían una importancia jurídica– no se conviertan en situaciones indefinidas en el tiempo.

De esta forma, las Altas Cortes fueron creando una serie de excepciones jurisprudenciales para contabilizar los plazos otorgados en cada uno de los mecanismos de defensa legal para reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, tal y como pasará a exponerse en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II. APROXIMACIONES AL ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE EXCEPCIONES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE CADUCIDAD: REPARACIÓN DIRECTA, NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El libro séptimo de la República de Platón⁷² describe la alegoría de la caverna, también conocida como el mito de la caverna. Esta obra narra la existencia de dos mundos o realidades a las cuales son sometidos un grupo de personas, prisioneros desde su nacimiento, sin posibilidad de moverse debido a las cadenas que atan sus cuerpos. El primero de los mundos, el cual es proyectado mediante imágenes que se reflejan a través de una luz que traspasa un muro que impide a los prisioneros mirar atrás, describe el mundo de lo sensible.

⁷² Al respecto, véase: PLATÓN. La República. Freeditorial [en línea]. [consultado 15 mayo 2021]. Disponible en: <https://freeditorial.com/es/books/la-republica/related-books>.

El segundo de los mundos es el inteligible, al cual pueden acceder las personas cuando son liberadas de las ataduras de la caverna y son expuestas a la realidad, por más fuerte que esta sea o pueda llegar a ser. De hecho, puede que estas personas experimenten ceguera temporal por el impacto ante esa nueva realidad. Lo cierto es que se trata de otra realidad con una mayor entidad o peso que la que se refleja a través de la luz en el primero de los mundos.

La misma situación se presenta en algunos fenómenos jurídicos, en los que es necesario salir de la 'caverna del formalismo' para conocer la realidad oculta en los hechos que se proyectan en nuestras realidades jurídicas y en cada uno de los despachos judiciales del país. En el marco de este trabajo, ello implica, *per se*, realizar un análisis jurídico mediante el establecimiento de excepciones jurisprudenciales al contabilizar los plazos otorgados por el legislador en materia de caducidad, sin dejar de lado otras medidas jurídicas que puedan adoptarse.

En particular, este capítulo expone los criterios hermenéuticos, y las consecuentes excepciones jurisprudenciales, que han sido proferidos en nuestro ordenamiento jurídico frente al presupuesto procesal que es objeto de debate en materia de reparación directa, y nulidad y restablecimiento del derecho en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta situación se describe a continuación con más detalle.

2. La institucionalización de criterios hermenéuticos como herramientas claves para analizar la ocurrencia de la caducidad

La constitucionalización del derecho administrativo⁷³, la ratificación de los tratados internacionales y, más recientemente, la convencionalización de esa rama del derecho⁷⁴ –y del derecho en general– han llevado a que las Altas Cortes creen excepciones jurisprudenciales sobre la caducidad como una forma de aproximación al ámbito subjetivo del derecho regulado, algunas de las cuales han adquirido la connotación legal o normativa⁷⁵.

Este periodo de evolución jurisprudencial se caracteriza por aspectos como (i) una participación activa del operador jurídico a través de las Altas Cortes y de los distintos despachos judiciales del país; (ii) el incremento de los casos rechazados por caducidad; (iii) y, por primera vez, la realización de algunas investigaciones más profundas en

⁷³ Al respecto, véase: 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.

⁷⁴ Al respecto, véase: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El concepto de convencionalidad: Vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de Derechos Humanos. Ideas fuerza rectoras*. Trabajo de Investigación Posdoctoral. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Externado de Colombia, 2016; SIERRA ZAMORA, Paola Alexandra; CUBIDES CÁRDENAS, Jaime y CARRASCO SOULÉ, Hugo. *El control de convencionalidad: aspectos generales en el sistema interamericano de derechos humanos y en el derecho colombiano* [en línea]. En: *Colección JUS público, Universidad Católica de Colombia*, 2016, N.º 17 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/18605/1/El-control-de-convencionalidad_Cap02.pdf; GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. *De la “constitucionalización” a la “convencionalización” del ordenamiento jurídico. La contribución del ius constitutionale commune*. En: *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, junio, 2016, 36, p. 131-166. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n36.05>.

⁷⁵ La excepción jurisprudencial frente a los casos relacionados con desaparición forzada constituye un ejemplo de ello, dado que la forma de contabilizar los plazos para analizar la ocurrencia de la caducidad dista de los demás casos sometidos ante la administración de justicia. O bien, la relacionada ante la inoperancia de la caducidad frente a actos que niegan las prestaciones periódicas.

materia de caducidad dentro de las facultades de derecho del país⁷⁶ y también en la doctrina⁷⁷.

Dichos avances jurídicos y académicos permiten a la jurisprudencia diferenciar e institucionalizar tres criterios vigentes hoy en día frente a la inoperancia de la caducidad en los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho. Un primer criterio es referente al **carácter instantáneo del daño antijurídico**, independientemente de si el mismo se genera como consecuencia de acciones, omisiones u operaciones administrativas, a saber: “la caducidad opera desde el día siguiente en que se concreta el hecho generador del daño, esto es, la fecha en que acaece el suceso o fenómeno que genera el daño. De no ser así, se confundiría aquél, con las secuelas o efectos de este⁷⁸”.

⁷⁶ Al respecto, véase: PÉREZ ARIAS, Luz Marcela y MARTÍNEZ OSORIO, Sergio Andrés. Las Excepciones Jurisprudenciales al Término de Caducidad de La Acción de Reparación Directa en Colombia, en Casos de Graves Violaciones a Los Derechos Humanos. Una Ponderación entre El Principio de Seguridad Jurídica vs. El Acceso A La Administración de Justicia y El Deber de Reparación Integral de Las Víctimas. Trabajo de Grado. Bucaramanga: Universidad Distrital de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2012; BENITEZ ARTEGA, Lucía Graciela, y CABRERA CASABÓN, Rocío del Socorro. La Caducidad en la Acción de Reparación Directa por Responsabilidad Médica. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos, 2012; MENDOZA PEREZ, Andrea Carolina y ARCINIEGAS TORO, Gerson Batista. Caducidad en la Pretensión de Reparación Directa Respecto al Delito de Desaparición Forzada. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho, 2014; CARRASCO CASTELLANOS, María Fernanda y RUEDA MUÑOZ, Claudia Paola. La Caducidad en la Pretensión de Reparación Directa frente al Delito de Desplazamiento Forzado. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2015; FLÓREZ REYES, Luisa Fernanda. La figura de la caducidad en el medio de control de Reparación Directa en Colombia, en el marco del genocidio, de los crímenes de guerra, de lesa humanidad y otras graves violaciones de Derechos Humanos: el imperativo y urgente tránsito hacia un control pleno de convencionalidad. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

⁷⁷ Véase: GIL BOTERO, Enrique. Tesoro de Responsabilidad Extracontractual del Estado. Bogotá: Editorial Temis, 2015. De forma somera, este autor desarrolla un análisis de las excepciones jurisprudenciales vigentes en su momento.

⁷⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-667 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-659 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia 2001233100020040151201(35574) del 9 de septiembre de 2015.

El segundo criterio que debe analizar el profesional del derecho al impetrar una demanda o determinar su admisibilidad tiene que ver con el **carácter continuado del daño antijurídico**⁷⁹. Esto se da cuando el hecho generador del daño se prolonga en el tiempo, en cuyo caso la caducidad se contabiliza a partir del último suceso dañino. Este criterio en particular presenta un alto grado de complejidad para su comprensión, tanto para quien accede a la administración de justicia como para quien resuelve la admisibilidad del caso específico. Además, es uno de los criterios en los cuales cimentarán y fundamentarán algunas de las excepciones jurisprudenciales en materia de caducidad. Entre estas, cabe mencionar aquellas relacionadas con casos que impliquen delitos tales como desaparición forzada, desplazamiento forzado, ocupación de bienes inmuebles, e incluso, casos relacionados con *mala praxis médica*.

Por su parte, el tercer criterio que se ha decantado por la jurisprudencia tiene que ver con la **cognoscibilidad del daño antijurídico**. Es decir, cuando el hecho generador del daño es oculto. En estos casos: “la caducidad se cuenta a partir del día siguiente al que la persona tuvo conocimiento del daño, pues lógicamente el tiempo transcurrido es bastante posterior a la ocurrencia del hecho”⁸⁰.

Este criterio también presenta una mediana complejidad en su aplicación. Motivo por el cual, en algunos casos, es necesario acudir a otros criterios hermenéuticos de la sana crítica, como el carácter irreversible del daño y su consolidación. En cierta medida, este último puede confundirse en un principio con el segundo de los lineamientos expuestos. La aplicación de este supuesto suele presentarse en casos de ejecuciones

⁷⁹ Cfr. *Ibid.*

⁸⁰ Cfr. *Ibid.*

extrajudiciales –también llamados falsos positivos– a cargo de agentes estatales, así como en casos de *oblitos quirúrgicos* o malas praxis médicas.

2.1. La era de las excepciones, un aporte jurisprudencial en la balanza de acceso a la administración de justicia y la caducidad

A la fecha, se ha consagrado una variedad de excepciones jurisprudenciales frente al fenómeno de la caducidad en materia de *reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho*. Algunas excepciones no obedecen solo a los criterios anteriormente expuestos, sino más bien, a un reflejo material del ámbito subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia. Con tal propósito, se acude a la aplicación de principios como los *de igualdad material, favorabilidad, pro damato, pro actione* y el *principio pro persona*, entre otros, que buscan materializar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real, tal y como pasa a exponerse.

2.2. En materia médico-sanitaria

El análisis del presupuesto procesal en materia médico-sanitaria implica considerar tres momentos jurídicos para determinar la admisibilidad de la demanda. Un primer momento está relacionado con “la visibilidad del hecho generador del daño antijurídico por parte del afectado”. Un segundo supuesto implica un análisis de “la prolongación en el tiempo de un tratamiento médico que pudiera generar en el paciente una expectativa de recuperación”. Finalmente, como último criterio interpretativo a realizar: “cuando el hecho o la omisión administrativa se extiende en el tiempo y con ello el daño es

perceptible solo en un período posterior o; cuando no se tiene claridad entre de los hechos que ocasionaron el daño”⁸¹.

2.3. Pérdida de capacidad laboral valorada mediante acta de juntas de médicos laborales

Esta excepción jurisprudencial tiene aplicabilidad en casos que involucran a soldados conscriptos como víctimas del daño antijurídico. En este contexto, las víctimas han sufrido algún tipo de lesión durante la prestación de su servicio militar obligatorio y, en consecuencia, el daño ha requerido la realización de una junta médico-laboral.

En estos casos, el término debe empezar a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del acta emitida por la junta médico-laboral. Este documento determina el porcentaje de incapacidad, pues solo se tiene conocimiento del perjuicio o, al menos, certeza de su existencia a raíz de dicha valoración. Es decir, el término de contabilización de la caducidad no se contará a partir de la lesión sufrida, sino a partir del día siguiente al que se notificó el acta de la junta médica de calificación de forma legal⁸².

⁸¹ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-528 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio. Ver, también, entre otras: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de agosto de 2017. Radicación N.º 11001-03-15-000-2017-01731-00. C. P. Rocío Araújo Oñate; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 29 de octubre de 2015. Radicación N.º 2015-02431-00. C. P. María Elizabeth García González.

⁸² *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2016. Radicación N.º 50001-23-31-000-2003-00294-01(36.215). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de mayo de 2016. Radicación N.º 190012331000200501594 01. C. P. Danilo Rojas Betancourth; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de agosto de 2014. Radicación N.º 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC). C. P. María Elizabeth García González; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia, del 07 de julio de 2011. Radicación N.º 73001-23-31-000-1999-01311-01(22462). C. P. Gladys Agudelo Ordoñez (e).

2.4. Graves violaciones a los derechos humanos, DIH, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra

Durante muchos años, el derecho que le asiste a las víctimas del conflicto armado interno a conocer la verdad⁸³ de lo sucedido en el plano individual y colectivo, a ser reparados y obtener justicia, se vio limitado, entre otras cosas, por el concepto mismo que la caducidad implica.

Y es que el panorama en materia de caducidad, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y acceso a la administración de justicia siempre estuvo gobernado por el presupuesto referido. Salvo por la excepción legal aplicable frente a casos que involucraran hechos o delitos de desaparición forzada, cuya forma de contabilización cambió con la expedición de la Ley 589 de 2000⁸⁴, excepción legal que se mantuvo con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011⁸⁵.

⁸³ Al respecto, véanse los siguientes artículos: MÉNDEZ, Juan; OLIVEIRA, Alicia y GUEMBE María José. El Derecho a la Verdad Frente a las Graves Violaciones de los Derechos Humanos, y la Verdad Derecho de la Sociedad, respectivamente. En: COURTIS, Christian y ABREGU Martín. *La Aplicación de los Tratados Sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Editores del Puerto, 1997. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C, N.º 138. Voto Razonado del Juez CANÇADO TRINDADE. párr. 2- ss.

Asimismo, ver: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 136/99, Caso 10.488, del 22 de diciembre de 1999; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, del 13 de agosto de 2014; OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Reflexiones sobre los Principios Concernientes al Derecho a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación [en línea]. Intervención del señor Michael Frühling [consultado 12 febrero 2021]. Bogotá: ONU Derechos Humanos Colombia. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamentos/intervenciones-de-la-direccion/405-ano-2003/340-reflexiones-sobre-los-principios-concernientes-al-derecho-a-la-verdad-a-la-justicia-y-a-la-reparacion>

CORTE PENAL INTERNACIONAL. Instrumento de paz para Colombia. Bogotá, D. C.: 16 de septiembre de 2003; COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS NACIONES UNIDAS. Conjunto de Principios Para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. principios 1 a 18.

⁸⁴ Cfr. Supra, nota 31.

⁸⁵ En dichos casos, el plazo de los dos años, so pena de caducidad, “se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso

Esta limitante del tiempo en los derechos de las víctimas y la erradicación de la misma, al menos de forma temporal, sería una conquista que se debería alcanzar no solamente en el plano internacional, sino también en el orden nacional. En el seno de las Altas Cortes, como una garantía del Estado hacia la dignidad del ser humano. De manera que, debido a la gravedad de estos asuntos, se determine que su carácter imprescriptible y la afectación masiva de los derechos involucrados no podían estar sometidos bajo el imperio de la caducidad, pese a haberse presentado de forma extemporánea.

Dicha postura surgió en el seno del Consejo de Estado. Al tratarse de delitos de lesa humanidad⁸⁶ o graves violaciones a los derechos humanos, no es viable aplicar la figura procesal de la caducidad. El demandante podría acudir en cualquier momento ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, posición jurisprudencial que funda sus raíces en los tratados internacionales sobre derechos humanos y en su interpretación por parte de organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁸⁷, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁸, la Comisión

penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2000, N.º 47.956. Lo anterior significa que el legislador dispuso solo tres eventos que determinaban la certeza y el carácter objetivo para contabilizar la caducidad en casos de desaparición forzada: (i) a partir de la fecha en que aparezca la víctima; (ii) a partir del día de la firmeza por ejecutoria del fallo penal que declare la desaparición forzosa, y, un último evento, (iii) a partir del momento de ocurrencia de los hechos.

⁸⁶ Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado determinó los elementos estructuradores del concepto de lesa humanidad bajo dos supuestos: “i Que el acto se ejecute o lleve a cabo en contra de la población civil. ii Que ello ocurra en el marco de un ataque que revista las condiciones de “generalizado” o “sistemático””. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 30 de mayo de 2018. Radicación N.º 25000233600020160141802(60004).

⁸⁷ *Cfr.* El Comité de Derechos Humanos afirma expresamente que el derecho a unas garantías mínimas procesales son normas de *ius cogens*. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación general N.º 29; COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N.º 24; NACIONES UNIDAS. Informe del Relator Especial de la ONU Sobre Tortura (1995), E/CN.4/1995/34. párr. 19.

⁸⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha fijado su postura en consideración de que ciertos derechos gozan de ese carácter imperativo del derecho. Entre estos, ha señalado la prohibición

Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia⁸⁹, todas estas acogidas en nuestro ordenamiento bajo el bloque de constitucionalidad⁹⁰. Normas e interpretaciones conforme a las cuales se debe prohibir y castigar cualquier afectación grave a los derechos individuales o colectivos, pues afectan de forma directa la dignidad del ser humano y, en consecuencia, constituyen un desconocimiento a las normas del *Ius Cogens*⁹¹. Motivo por el cual no es dable decretar la prescripción de tales conductas

absoluta de la tortura en todas sus formas: desaparición forzada, la prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad y el acceso a la justicia de justicia. Al respecto, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C, N.º 363. párr. 81; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Tenorio Roca y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2016. Serie C, N.º 314. párr. 140; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C, N.º 285. párr. 92; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, N.º 221. párrs. 75-99; Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, N.º 153, párr. 84; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. párr. 402; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú. Sentencia del 25 de noviembre de 2006. Serie C, N.º 160. párr. 402; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, N.º 154. párr. 99; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago. Sentencia del 11 de marzo de 2005, Serie C, N.º 123. párr. 70; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C, N.º 119. párr. 100.

⁸⁹ Sobre este tema, la Corte Internacional de Justicia ha señalado que la prohibición del genocidio, la esclavitud y la discriminación racial poseen el carácter de normas imperativo o normas *Ius Cogens*. Al respecto, véase: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Opinión Sobre las Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Bosnia y Herzegovina v. Serbia y Montenegro) del 28 de mayo de 1951. p. 23; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso Actividades armadas en el territorio del Congo (nueva solicitud: 2002) (República Democrática del Congo v. Ruanda), competencia y admisibilidad, Sentencia, C.I.J., Reportes, 2006. p. 30, párr. 60; y CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio, (Croacia v. Serbia), Sentencia, C.I.J. Reportes, 2015. p. 42, párr. 87.

⁹⁰ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de septiembre de 2013. Radicación N.º 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁹¹ El artículo 53 y 64 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados las define como aquellas normas de carácter imperativo que no pueden ser desconocidas por los Estados. Al respecto, véase: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Reservas a la Convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio, C.I.J. Reportes 1951. p. 23; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Sentencia, CIJ. Reportes, 1970. p. 33, párrs. 33-34; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (Bosnia y Herzegovina v. Serbia y Montenegro), Excepciones Preliminares, Sentencia, C.I.J.

o delitos, como tampoco es posible declarar la caducidad en lo referente a los medios de control que se han establecido para tal fin.

Dentro de esta categoría, se encontraban como excepción legal y jurisprudencial: las demandas referentes a hechos que involucraran casos de desaparición forzada⁹², los desplazamientos forzados⁹³, falsos positivos o ejecuciones extrajudiciales⁹⁴, frente a los cuales no era viable aplicar la figura objeto de estudio.

2.5. Ocupación permanente o transitoria de bienes

En relación con la ocupación permanente o transitoria de bienes, el término de dos años para contabilizar el término de caducidad ha establecido dos criterios para resolver dicho interrogante:

Reportes, 1996. p. 616, párr. 31, y CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (Croacia v. Serbia), Sentencia, CIJ. Reportes, 2015. p. 42, párr. 87; PINTO, Mónica. El ius cogens en la jurisprudencia internacional [video]. Disponible en: https://legal.un.org/avl/ls/Pinto_CT_video.html [consultado 12 febrero 2021]; CANÇADO TRINDADE, Augusto Antonio. Jus Cogens in Contemporary International Law [video]. Disponible en: https://legal.un.org/avl/ls/Cancado-Trindade_IL_video_1.html [consultado 12 febrero 2021]; ABELLO GALVIS, Ricardo. Introducción al Estudio de las Normas de Ius Cogens en el Seno de la Comisión de Derecho Internacional [en línea]. En: CDI [consultado 19 diciembre 2020]. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18518>; SCHWELB, Egon. Some aspects of International Ius Cogens as formulated by the International Law Commission. En: *AJIL*, 1967, vol. 61, p. 963-ss.

⁹² Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2016. Radicación N.º 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Ver también: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2011, N.º 47.956. artículo 164, literal I.

⁹³ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto 2016-02051/60472 de septiembre 7 de 2018. Radicación N.º 050012333000201602051 01 (60472). C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de septiembre de 2016. Radicación N.º 05001233300020160058701 (57625); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 9 de septiembre de 2015. Radicación N.º 20001233100020040151201.

⁹⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-352 de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2016. Radicación N.º 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (e); CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicación N.º 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671).

i) Cuando la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia: *en este evento el término de caducidad debe calcularse desde que la obra finalizó, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior.*

ii) Cuando la ocupación ocurre “por cualquier otra causa”: *en este evento el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de la misma⁹⁵.*

2.6. Al tratarse de daños ambientales

La contabilización de los plazos y aplicación de la caducidad sobre daños antijurídicos producto de daños ambientales también ha generado confusión al aplicar las reglas que se presentan en materia de caducidad. Por ello, es menester admitir la demanda previamente a fin de recaudar y valorar el material probatorio suficiente y adecuado. Así mismo, es necesario determinar en la sentencia de fondo si procede declarar o no la caducidad del medio de control de la reparación directa. Bien sea porque se llegó a la conclusión de que el demandante tuvo conocimiento del daño de forma instantánea, o, por el contrario, que “s[o]lo pudo tener aprehensibilidad, discernimiento y conocimiento de las alteraciones, efectos nocivos o molestias en un momento posterior a su ocurrencia, los cuales se manifestaron de manera diferida en el tiempo por tratarse de un daño antijurídico con carácter sucesivo o continuado⁹⁶”.

⁹⁵ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2016. Radicado N.º 25000232600020130140501 (51791); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 2 de noviembre de 2000. Radicación N.º 18086. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁹⁶ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de diciembre de 2014. Radicación N.º 23001-23-31-000-2012-00004-01 (46107). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 2013. Radicado N.º 25000232600020010181501 (27191). M. P. Danilo Rojas.

2.7. *Tratándose de adolescentes, niños y comunidades indígenas*

Esta es quizás la única excepción consagrada en el seno del Consejo de Estado que más se asemeja al concepto subjetivo del plazo razonable. Dos casos ponen de presente esta posición: el primero de los casos está relacionado con un menor de edad víctima de un delito sexual en un establecimiento educativo estatal, cuya demanda de reparación directa fue rechazada por caducidad al haber sido radicada 16 meses después de haber vencido el término de los dos años para demandar por reparación directa.

En dicho asunto, el Consejo de Estado⁹⁷ manifestó lo siguiente:

(...) en el presente caso por tratarse de derechos de un menor de edad, el tribunal debió revisar no sólo la fecha en que ocurrió el hecho generador del daño, sino también la situación que rodeó la solicitud de reparación presentada por la señora María Cristina Gamba Suárez como tutora del menor afectado.

(...) cuando se pretende derivar responsabilidad en delitos en los que se involucran menores de edad, que son de total rechazo y naturaleza que obligan a un pronunciamiento de fondo, es decir, se deben atender las especiales circunstancias que rodean cada asunto, encontrándose que para el presente evento resulta relevante no sólo la entidad del bien jurídico protegido, sino la calidad de los sujetos involucrados.

En un segundo evento, después de analizar las circunstancias particulares del caso, y luego de un control de constitucionalidad y convencionalidad, por primera vez el alto tribunal da vía libre para admitir a un caso que había sido presentado 15 días después de operar el fenómeno jurídico de la caducidad en materia de reparación directa. Al respecto, el Consejo de Estado amparó su posición en el grado de vulnerabilidad que suele afectar a determinado grupo de personas en la sociedad, como lo son los niños y

⁹⁷ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 1 de noviembre de 2012. Radicación N.º 11001-03-15-000-2012-01622-00(AC). C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

los pueblos indígenas. Reforzó dicha posición en *virtud de los principios de interés superior del niño, la no discriminación y la vigencia del pluralismo cultural y jurídico que ampara a los indígenas*⁹⁸.

2.8. Al tratarse de prestaciones periódicas

Ahora bien, la caducidad frente a las demandas de **nulidad y restablecimiento del derecho** tiene dos excepciones de carácter legal y dos de carácter jurisprudencial frente a la forma de contabilizar el plazo de los 4 meses para acceder a la administración de justicia. Por consiguiente, se puede demandar en cualquier momento.

La primera de dichas excepciones es establecida en el artículo 164, numeral 1, literal C, de la Ley 1437 de 2011. El instrumento establece que, en casos donde se traten

⁹⁸ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 1 de diciembre de 2014. Radicación N.º 44001-23-31-000-2012-00026-01 (44586). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Dicha postura jurisprudencial es acorde a los lineamientos emitidos por la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los artículos 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales son referentes a casos que involucran delitos contra niños y comunidades indígenas. Al respecto, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de los “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, N.º 63. párr. 188; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición jurídica y Derechos Humanos del Niño, opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A, N.º 17, párrs. 41 y 42; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, N.º 110. párr. 171; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, N.º 112. párr. 205-209; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, N.º 212. párr. 166; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, N.º 211. párr. 184; COMISIÓN INTERAMERICANA. Informe Temático sobre La Infancia y sus Derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos Segunda Edición. OEA/Ser. L/V/II.133 Doc. 34, del 29 octubre 2008; COMISIÓN INTERAMERICANA. Informe Temático sobre la garantía de derechos, niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser. L/V/II.166 Doc. 206/17, del 30 noviembre 2017. También, véase: IBÁÑEZ RIVAS, Juana María. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. En: *Revista IIDH*, vol. 51, 2010 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25555.pdf>.

asuntos que involucren el reconocimiento y pago de prestaciones periódicas –bien sea de forma parcial o total–, se podrá demandar en cualquier momento.

La segunda de las excepciones que trae el artículo 164, numeral 1, literal D, de la Ley 1437 de 2011 hace referencia a demandas contra actos fictos o presuntos productos del silencio administrativo. En estos casos se establece que se puede demandar en cualquier momento.

Además, el Consejo de Estado incluyó como primera excepción al término de los cuatro meses, so pena de caducidad, la posibilidad de analizar casos de reajustes salariales mediante el IPC⁹⁹. Ello pese a que, en pronunciamientos, anteriores había manifestado que los conceptos como salarios, la reliquidación de los mismos y el pago de las cesantías estaban sometidos a caducidad debido a que no eran periódicos¹⁰⁰. Así pues, se estableció una excepción en asuntos en los que se debata el reconocimiento y pago de tales incrementos salariales en virtud del IPC.

2.9. Al tratarse de actos administrativos del servicio

Si bien esta excepción no plantea la posibilidad de demandar en cualquier momento, se menciona como excepción, dada su particularidad. En estos casos, luego de interpretar el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, el Consejo de Estado determinó que, en principio, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a la

⁹⁹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 26 de junio de 2015. Radicación N.º 25000-23-41-000-2014-01569-01 (A.G.). C. P. Stella Conto Diaz Del Castillo.

¹⁰⁰ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 14 de mayo del 2009. Radicación N.º 68001-23-15-000-2008-00382-01(2751-08). C. P. Alfonso Vargas Rincón.

notificación del acto administrativo de retiro del servicio definitivo y, selectivamente, a partir de la publicación, comunicación o ejecución del acto administrativo. Sin embargo, se determinó como excepción que, en caso de que el administrado siguiera laborando, aunque fuera notificado de forma personal del acto administrativo y, luego, era desvinculado del servicio, el término de los cuatro meses debía contabilizarse desde el retiro definitivo, pues a partir de ese momento se entiende ejecutado el acto de retiro del servicio¹⁰¹.

Recapitulación

Desde esta perspectiva procesal, la jurisprudencia y el legislador intentan invertir las cargas de acceso a la administración de justicia que suelen presentarse en algunos casos, en especial, frente a las víctimas del daño antijurídico. Este modelo se caracteriza por la existencia de un derecho regulado que no es otro que el acceso a la administración de justicia (A), un único presupuesto procesal regulador llamado caducidad (C) y unos elementos subjetivos que tornan en inoperante al presupuesto regulador, llamadas excepciones (E). Esta ecuación teórica que se esquematiza de la siguiente manera:

$$A = C + E$$

Donde A es igual al acceso a la administración de justicia o derecho regulado.

C es igual al presupuesto regulador, también conocido como caducidad.

E es igual a las excepciones legales o jurisprudenciales.

¹⁰¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de noviembre de 2016. Radicación N.º 11001 0315 000 2016 01685 01. C. P. Guillermo Vargas Ayala.

Por ende, resulta errado cualquier tipo de clasificación que pudiera darse en materia de caducidad o, incluso, hablar del comportamiento dual de este concepto como presupuesto procesal en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹⁰². En efecto, desde sus orígenes hasta el día de hoy, hemos visto que la caducidad es una sola, es una regla procesal y no una serie de principios¹⁰³, y, además, que es una manifestación misma del ámbito objetivo del derecho de acceso a la administración de justicia. Es importante precisar que el ejercicio y el nombre dado a las acciones o medios de control existentes en el ordenamiento jurídico vigente y la existencia de pronunciamientos jurisprudenciales emitidos sobre dicho presupuesto procesal, o de la creación misma de las excepciones jurisprudenciales y legales, son aspectos que no deben llevar a la idea errada de concebir tal clasificación¹⁰⁴.

¹⁰² En este sentido, algunos trabajos investigativos pretenden establecer una clasificación dual del concepto de la caducidad y señalan la existencia de una caducidad originaria, pura o de pleno derecho, así como una segunda caducidad moderada o prescriptiva. La primera está relacionada con un *hecho jurídico objetivo* para contabilizar los plazos para el ejercicio de la acción con efectos *erga omnes*. Por su parte, la segunda de las tipologías está relacionada con un *hecho jurídico subjetivo* en el que las circunstancias particulares del titular de la acción adquieren un carácter relevante, el cual se contrae al hecho del conocimiento real de la causa con el fin de solicitar el derecho que cree pertenecerle. Al respecto, véase: BENITEZ PINEDO, Eduardo Andrés. La Huida de la Caducidad del Derecho Administrativo. Trabajo de grado Magíster en Justicia y Tutela de Derechos con Énfasis en Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

¹⁰³ En este sentido, las reglas son de carácter imperativo, en palabras de Alexi, *pueden ser cumplidas o no*. En tanto que los principios *son mandatos de optimización, los cuales dependen de las posibilidades reales y jurídicas*. Ver: ALEXI, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. (Pulido, Carlos. Bernal. Trad.) Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª Edición, 2014, pág. 67 y ss.

¹⁰⁴ Es cierto que el concepto de la caducidad en el ámbito del derecho surge como respuesta a diversas situaciones que pueden presentarse en el desarrollo de un problema jurídico. Un ejemplo de ello es la caducidad como sanción que se aplica en materia contractual por el incumplimiento del objeto contractual, es decir, la caducidad de instancia. Esta última es utilizada en otras legislaciones y dista del concepto mismo de la caducidad como presupuesto procesal de acceso a la administración de justicia, pues este último no admite clasificación alguna, tal como se ha sostenido. En su obra *La Caducidad*, GÓMEZ CORRALIZA analiza los distintos campos o áreas del derecho en los que se presenta la caducidad, hecho que implica *per se* llevar a cabo una clasificación para efectos de diferenciarla de otros fenómenos jurídicos en los que suele presentarse o tener aplicación. GÓMEZ CORRALIZA, B. *La Caducidad*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1990.

Así las cosas, lo primero a decir frente a las excepciones jurisprudenciales o legales es que, si bien nacieron como una interpretación extensiva del ámbito subjetivo de acceso a la administración de justicia y de las circunstancias de la víctima para contabilizar los plazos perentorios en cada uno de los casos vistos, lo cierto es que con el paso del tiempo dichas excepciones se tornan en reglas objetivas. En consecuencia, ello impide al intérprete aplicarlas por analogía a casos similares que no reúnan todos y cada uno de los requisitos que la excepción plantea, so pena de incurrir en prevaricato.

En segundo lugar, las excepciones no abarcan la totalidad del análisis jurídico del núcleo esencial, ámbito subjetivo que compone el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real o material de los casos. Situación que implicaría crear un decálogo de excepciones frente a cada caso, tal y como está estructurado en la actualidad.

Sin embargo, el paso del tiempo expuso lo insuficiente de dichas excepciones como respuesta para garantizar el acceso a la administración de justicia desde la óptica subjetiva. Una de las falencias que estas presentan es su carácter inmutable frente a casos similares o análogos, lo que ocasiona que se transformen en excepciones jurisprudenciales de carácter taxativo con el paso de los años, de modo que son asimiladas como reglas jurídicas inmodificables. Y, lo que es más grave aún: la inestabilidad de las excepciones al someterse a un análisis de unificación jurisprudencial por las Altas Cortes, lo cual pasará a estudiarse en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. INSUFICIENCIA DEL CONCEPTO DE CADUCIDAD COMO PRESUPUESTO PROCESAL INTEGRADOR DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA DESDE EL ÁMBITO SUBJETIVO EN COLOMBIA

Diversas publicaciones, artículos, libros y revistas sobre el derecho de acceso a la administración de justicia son publicados en los buscadores de internet, librerías y bibliotecas, tanto en medio digitales como de forma impresa. Este tipo de material evidencia algunas de las debilidades y fortalezas sobre las que trabajar para garantizar el derecho en cuestión¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS- ONU. Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia. Resolución A/RES/71/188 aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016 en el Septuagésimo primer período de sesiones. [en línea]. En: *Acnur* [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10983.pdf>; La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales. BIRGIN, Haydée, y GHERARDI, Natalia (coordinadoras) Colec. "Género, Derecho y Justicia" No. 6. [en línea]. En: *Corte Interamericana de Derechos Humanos* [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>; MARABOTTO LUGARO, Jorge. Un derecho Humano esencial: el Acceso a la Justicia. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2003. [en línea]. En: *Universidad Nacional Autónoma de México- UNAM*. [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=2003>; El Acceso a la Justicia, entre el derecho formal y el derecho alternativo. Editorial: Publicaciones ILSA. Bogotá, diciembre de 2006. [en línea]. En: *Corte Interamericana de Derechos Humanos* [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29495.pdf>; Acceso a la justicia en Colombia. Condiciones de posibilidad y criterios de gestión; CAMACHO PINZÓN, Lina María, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas. Maestría en Administración Bogotá, Colombia 2013. [en línea]. En: *Universidad Nacional de Colombia*. [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51775>; FERRO GARCÍA, Gloria Edelcy, NOVOA RODRÍGUEZ, Jorge Luis, RODRÍGUEZ SIERRA, Sandra Teresa. El Expediente Judicial Electrónico: Un Instrumento Necesario Para Garantizar El Derecho Fundamental de Acceso a La Administración de Justicia y Materializar El Principio de Eficacia en La Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Derecho Administrativo. Tesis de Grado. Bogotá D.C. 2018. [en línea]. En: *Universidad Javeriana*. [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42416/28_03_2019%20EXPEDIENTE%20EL_ECTR%C3%93NICO.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

En el caso de Colombia, este proceso deconstructivo del análisis formal y literal del derecho referido se ha visto reflejado en publicaciones como *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*¹⁰⁶, así como en la obra denominada *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*¹⁰⁷, obras que ponen de presente realidades y falencias existentes en la sociedad de nuestro país en lo referente al acceso a la administración de justicia, las cuales, a su vez, proponen una serie de lineamientos en pro de mejorar dichas irregularidades.

Así pues, el presente capítulo plantea una propuesta deconstructiva¹⁰⁸ del requisito de la caducidad como garante único del derecho de acceso a la administración de justicia en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Colombia. Para ello, señala las debilidades que dicho requisito de la demanda presenta en su aplicación e interpretación de los casos debatidos en sede judicial, como pasa a exponerse.

¹⁰⁶ Cfr. SOUSA SANTOS, Boaventura de, y GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia. Análisis Socio Jurídico*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes. Bogotá, 2001.

¹⁰⁷ Cfr. LA ROTA, Miguel Emilio, ORDOÑEZ, Sebastián Lalinde, MORA SANTA, Sandra, y UPRIMNY YEPES, Rodrigo. *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014. [en línea]. En: *Dejusticia*. [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf

¹⁰⁸ La estrategia deconstructiva a la que se hace referencia, es la que fuera expuesta en su momento por el filósofo Jacques Derrida, para quien era menester dismantelar y cuestionar la lealtad hacia una idea, así como las contradicciones presentes en ella. Al respecto véase: VASKES SANTCHES, Irina. *La Axiomática Estética: Deconstrucción (The Aesthetic Axiomatic: Deconstruction)*. IDEAS Y VALORES N° 134 Agosto de 2007. Universidad del valle, páginas 3-21 - ISSN 01200062. [en línea]. En: *Scielo*. [consultado 18 mayo de 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/idval/v56n134/v56n134a01.pdf>; HUAMAN, Miguel Ángel. *Claves de la Deconstrucción*. [en línea]. En: *UNMSM*. [consultado 18 mayo de 2021]. Disponible en: https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/literatura/lect_teoria_lit_ii/claves.pdf; BORGES DE MENESES, Ramiro. "La deconstrucción en Jacques Derrida: Qué es y qué no es como estrategia". *Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Javeriana*. Pontificia Universidad Javeriana. 2013. [en línea]. En: Universidad Javeriana. [consultado 18 mayo de 2021]. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniphilosophica/article/view/10788>.

3. Insuficiencia de un presupuesto procesal en la era relativa del derecho

Los capítulos anteriores ponen de manifiesto que un presupuesto procesal como el de la caducidad resulta insuficiente para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real o material. Este mecanismo restringe de forma tajante el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en relación con los hechos constitutivos de daños antijurídicos, lo que configura una violación de las normas *ius cogens* y *del corpus iuris de los derechos humanos*.

Las múltiples aristas que giran en torno al contexto colombiano exigen de la Rama Judicial, y de los operadores jurídicos, características especiales frente al análisis interpretativo de los diversos presupuestos fácticos que acaecen en el día a día de nuestra convulsionada sociedad, la cual es palpable y sumamente diversa en términos sociales, geográficos, de orden público, culturales y, ante todo, económicos.

La rigurosidad del principio de legalidad frente al proceso pareciera ser que ha extirpado en el operador jurídico aquel componente esencial e inherente al ser humano, que no es otro que el de la capacidad de acercarse a un concepto filosófico en cuestión. Donde *el humanismo como principio rector del derecho en general*¹⁰⁹ debe jugar un rol

¹⁰⁹ El Juez Augusto Antonio Cançado Trindade ha manifestado en varios de sus votos razonados tanto en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, la importancia que tiene *el principio de humanidad* en el desarrollo del derecho de gentes o *ius gentium*, señalando respecto al mismo, que se haya orientado en la búsqueda de las mejoras de vida de la sociedad y en la concepción y realización del bien común, en el marco de un nuevo derecho de gentes. Indicando que los Estados históricamente se formaron a fin de cuidar de los seres humanos, bajo sus respectivas jurisdicciones y para avanzar en el bien común, principio que incide en la protección de los seres humanos, en particular en situaciones de vulnerabilidad o indefensión. Al respecto, véase: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso Controversia fronteriza (Burkina Faso/Níger). Sentencia del 16 de abril de 2013. Voto razonado Juez Augusto Antonio Cançado Trindade. párrs. 90-105; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso de la Aplicación de la Convención contra el Genocidio (Croacia versus Serbia). Sentencia del 3 de febrero de 2015. Voto razonado. párrs. 58-82; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-18/03. Sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Inmigrantes Indocumentados del 17 de septiembre de 2003. Voto concurrente

fundamental en los posibles litigios que se generan en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así las cosas, lo determinante no es restringir el derecho de acceso a la administración de justicia, sino crear una *cultura de la anticipación* frente al daño antijurídico¹¹⁰.

Jurisdicción de capital importancia para la construcción del Estado Social de Derecho, en la que surgen eventos en las cuales existe una clara desigualdad entre las partes. Un *Estado-parte* que se erige como un Leviatán frente a su “contraparte”. En la mayoría de los casos, esta última es la parte débil. En ese sentido, el abordaje de los litigios contenciosos administrativos que se proyectan mediante los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho constituyen una concepción jurídica y procesal dispar.

Augusto Antonio Cançado Trindade; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Sentencia del 26 de agosto de 2006. voto razonado. párr. 28.

¹¹⁰ Uno de los compromisos y obligaciones derivados de la adopción de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos es el deber de prevención. Este deber consagra que los Estados les corresponde adoptar las medidas necesarias de carácter jurídico, político, administrativo y cultural dirigidas a salvaguardar las eventuales amenazas o violaciones a los derechos humanos. Situación que, en el ámbito interno, es conocida también bajo la doctrina del derecho anticipativo. Cuyos fundamentos surgen, a su vez, de una interpretación del artículo 90 constitucional como consecuencia de las fallas del servicio en las que incurre el Estado. Al respecto, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C, N.º 281, párrafo 184; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, N.º 283, párrafo 139; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C, N.º 325, párrafo 181; COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11, de fecha 25 enero 2021; PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia. La cultura de la anticipación como elemento central y articulador de una conciliación urgente, necesaria y posible [documento en proceso de publicación]. Bogotá, 2021; PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. [en línea]. En: *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 2020, vol. 7, N.º 2. [consultado 21 mayo de 2021]. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9564/13567>

Esta disparidad suele desaparecer de forma temporal del escenario jurídico en la aplicación equitativa o flexibilización de los mecanismos reguladores de derechos mediante el uso de principios como el de *igualdad, favorabilidad, y el principio pro-persona*. Por lo tanto, establece acciones afirmativas o excepciones jurisprudenciales para tal propósito. No obstante, quizá, ante todo, deba encontrarse un lineamiento subjetivo y humanístico, ya que los presupuestos fácticos que se circunscriben en torno a dichas excepciones poseen intrínsecamente la vulneración de diversidad de derechos de los asociados (como la vida digna, el debido proceso, el derecho a la verdad, entre otros). De ahí la importancia de acudir y garantizar el acceso ante la administración de justicia en aras de ejercer a cabalidad las garantías constitucionales.

Cuando este tipo de demandas son impetradas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los ciudadanos cuyos derechos han sido vulnerados ya han enfrentado una infinidad de sucesos u obstáculos que deben sortear. Estos inconvenientes se encuentran relacionados con aspectos de distinta índole y evidencian el carácter desigual del acceso a la administración de justicia en Colombia.

La dualidad entre los conceptos *justicia e injusticia* suele estar asociada a las decisiones emitidas por parte del juez o magistrado encargado de dirimir un conflicto mediante una decisión de fondo, sea favorable o desfavorable, que afectará a las partes de un caso en concreto. Por ende, el operador jurídico personifica, hasta donde le es posible, la representación “humana” de la justicia, que se materializa en presupuestos jurídicos y procesales. Presupuestos que se ejecutarán e implementarán con base en principios constitucionales, como los de la buena fe de quien acude ante la Jurisdicción Contenciosa y de la legalidad de las normas procesales reguladoras.

Si bien el proceso Contencioso Administrativo inicia formalmente su riguroso análisis procesal con la admisión de la demanda de reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que la víctima del daño antijurídico tiene un requerimiento o carga adicional para acceder a una justicia expedita. Dicha carga depende de las circunstancias propias de cada caso sometido a escrutinio judicial. En ese orden de ideas, la caducidad del medio de control es el peso que debe llevar hasta el final quien pretenda acceder a la administración de justicia. De hecho, en casos excepcionales, este presupuesto constituye un obstáculo para acceder cabalmente a la misma.

Lo anterior conlleva a afirmar que, para la víctima del daño antijurídico en términos procesales, el proceso no inicia con la radicación de la demanda, sino con el plazo de la caducidad establecida para los medios de control. Hecho que resulta cuestionable si se tiene en cuenta la diversidad de derechos que se reclaman, cuyo análisis no debe obedecer a la aplicación neta de un concepto objetivo y literal dado a partir de la caducidad del medio de control respectivo. Por el contrario, dicho análisis debe comprender el carácter subjetivo y humanista del derecho de acceso a la administración de justicia, en concordancia con la diversidad de derechos que pudieran verse afectados como consecuencia del daño antijurídico que ha sufrido la víctima.

En aras de mejorar esta falencia y franquear este obstáculo de acceso a la administración de justicia, se establecieron algunas excepciones en la jurisprudencia nacional sobre la forma de contabilizar los términos perentorios de caducidad en materia de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales se abordaron

en el capítulo anterior¹¹¹. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por mejorar esta falencia, la práctica ha demostrado que el presupuesto materia de investigación aún resulta ser escaso para garantizar el acceso a la administración de justicia mediante un criterio jurídico más flexible y equitativo, si se quiere, en relación con el presupuesto procesal regulador. Dicho de otra forma, la objetivación del derecho de acción mediante plazos perentorios para el ejercicio de los medios de control vigentes cuando ocurra el daño antijurídico, en muchas ocasiones, equivale a revictimizar a quien lo ha sufrido.

Así pues, es evidente la divergencia de los términos de caducidad como presupuesto para acceder a la administración de justicia, ya que los plazos establecidos para poder ejercerlos obedecen a diversos conceptos y criterios. Un elemento característico que está siempre presente en dichas interpretaciones es el *principio de seguridad jurídica*. Principio que en sí mismo busca proteger a las personas (jurídicas o naturales) de litigios indefinidos en el tiempo sin solución judicial alguna y cuya máxima representación se genera a través del fenómeno de la caducidad.

Esta relación binaria *principio - presupuesto* implica, hasta cierto punto, un beneficio común en el estudio de la ejecución de los medios de control, pues tanto el uno como el otro justifican su existencia de forma recíproca. Ciertamente, acoger este criterio de forma exegética evitaría que las situaciones por daño antijurídico se dilaten en el tiempo, lo que también brinda una solución jurídica procesal en la descongestión de los despachos judiciales. Empero, emerge un problema subyacente y es la relativización del

¹¹¹ Cfr. *Supra*, primera parte, capítulo II, p. 52.

derecho, la cual evidencia las carencias del concepto de la caducidad como presupuesto integrador.

Esta falencia del presupuesto procesal de la caducidad para regular los casos sometidos al análisis del operador judicial se hace visible cada vez que se plantea un escrutinio del mismo en situaciones anómalas, vacías u oscuras del derecho que pueden encasillarse en cinco criterios o líneas a saber: *i) desconocimiento del garantismo judicial frente a cada caso en concreto; ii) ver no es creer: la aplicación antinómica de las excepciones jurisprudenciales y legales¹¹²; iii) fortaleza del ámbito objetivo de la caducidad y debilitamiento de las excepciones a la luz de la unificación de jurisprudencia; iv) insuficiencia del concepto y las excepciones frente a casos de fuerza mayor o casos fortuito,-pandemias y epidemias; v) y, finalmente, una diferenciación injustificada de la caducidad frente al daño antijurídico producto de un acto administrativo.*

3.1. Desconocimiento del garantismo judicial frente a cada caso en concreto

El garantismo constitucional o convencional –como quiera que se denomine en la actualidad a las garantías inherentes al ser humano en una democracia– puede definirse

¹¹² Según la Academia Española de la Lengua, la antinomia es una contradicción u oposición entre dos conceptos o principios, o bien, entre dos pasajes de una misma ley. Al respecto, es de agregarse que las proposiciones contradictorias que suelen presentarse presentan argumentos suficientes para su validez, motivo por el cual, en principio, no existe error en la existencia de las mismas. Sin embargo, que sean válidas no implica *per se* que sean justas. En palabras de Immanuel Kant: experiencia y razón son el origen de las mismas. Al respecto, véase: KANT, Immanuel. *Crítica de la Razón Pura* [en línea]. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez, 1928 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ataun.eus/BIBLIOTECAGRATUITA/Ci%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/Inmanuel%20Kant/Cr%C3%ADtica%20de%20la%20raz%C3%B3n%20pura.pdf>.

Ver también: HERSZENBAUN, Miguel Alejandro. *La Antinomia de la Razón Pura en Kant y Hegel*. Madrid: Ediciones Alamanda, 2018.

como una concepción del derecho que se basa en la democracia constitucional. Es decir, en un sistema de garantías, de límites y vínculos, previsiones y obligaciones a cargo de la esfera pública que, por tener amplias atribuciones, debe limitarse en pro de la garantía real de los derechos fundamentales de las personas. De no ser así, resultaría inminente el peligro de que tales derechos sucumban, no solo ante el poder del Estado, sino también ante otros factores reales de poder que ha desatado la globalización económica. Ello atropellaría sistemáticamente las garantías y los derechos de rango constitucional en aras de una concepción real de la sociedad.

En efecto, el desafío es gigantesco. Por ello, la implementación de teorías jurídicas como las que propone *Luigi Ferrajoli* con su garantismo¹¹³ rompen con la modorra y el anquilosamiento de los elementos que posibilitan la correcta formación de un Estado social de derecho. Un Estado donde, sin lugar a duda, los medios de control referidos asumen un rol preponderante dentro de la concepción garantista, el cual no solo es aplicado a la Constitución, sino al derecho en general.

Vale la pena citar también al jurista argentino *Adolfo Alvarado Velloso* y su garantismo procesal¹¹⁴, definido como un movimiento filosófico, jurídico y político que pretende el respeto irrestricto de las garantías de todas las personas para la protección de los derechos consagrados en las declaraciones constitucionales y convencionales. Por

¹¹³ Al respecto, véase: FERRAJOLI, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2009. Véase también: FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo. Una discusión sobre Derecho y Democracia*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, y FERRAJOLI, Luigi. *El Modelo Garantista* [video]. Universidad Sergio Arboleda: 10, octubre, 2013 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FN2ggQOMWLQ>

¹¹⁴ Al respecto, véase: ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal. Primera Parte*. Primera edición. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 2000; ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *El Garantismo Procesal*. Buenos Aires: Editorial Adrus, 2010.

ejemplo, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, instrumento conforme al cual se consagra una interpretación favorable en pro de los derechos de las personas con aplicación del *principio pro-homine* o *principio pro-persona*. Sin duda, este último principio debe guiar la interpretación de los derechos consagrados y de las demás normas del orden nacional, sin importar su jerarquía.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el garantismo procesal no solo busca articular la Constitución nacional y demás tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos, sino también las leyes sustanciales y procesales que atañen al derecho. Este garantismo procesal suele ser desconocido por el operador judicial 'hasta donde el derecho se lo permite', esto es, cuando se enfrenta por primera vez a la existencia de un vacío en un caso debatido en su despacho: el mundo del derecho parece verse reducido a una aplicación mecánica y facilista de resolver el problema jurídico que dicho asunto pudiera plantear mediante la caducidad. Así, deja de lado diversos instrumentos nacionales e internacionales y, con ello, las líneas jurisprudenciales que se han desarrollado con el paso de los años sobre un tema en específico, una lucha para nada fácil de ganar.

Carece de sentido aventurarse a garantizar derechos ajenos mediante la interpretación del derecho regulado cuando existe un presupuesto regulador que, al parecer, tiene la fuerza necesaria para soportar una revocatoria de la decisión que se pueda adoptar. Interpretar el derecho a la luz del *corpus iuris* no es el escenario propio del intérprete jurídico primario, pues esa labor corresponde a las Altas Cortes, que pueden crear excepciones jurisprudenciales. Bajo este último supuesto, la reinterpretación de las mismas es la segunda de las cartas que a las que el operador

jurídico puede acudir. Por tanto, deja la certeza y la solución al problema jurídico de la caducidad en cabeza del superior jerárquico, si la providencia que se emite es impugnada.

Mientras exista una norma cuya única interpretación posible es la limitación que el tiempo ejerce en los derechos subjetivos, el *garantismo constitucional o convencional* pasará a un segundo plano. Sin que sea necesario hacer un análisis de fondo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que impidieron al afectado acceder a la justicia dentro del campo temporal que se encuentra regulado en cada medio de control existente.

El carácter absoluto y cuestionable del presupuesto de la caducidad es la única variable imperante en este sistema normativo, puesto que deja de lado el carácter dual del derecho regulado. Motivo por el cual interpretaciones altruistas mediante *controles ex ante o ex post* de los derechos involucrados de la víctima del daño antijurídico suelen ser inadvertidas, en la mayoría de los casos, por la literalidad misma de la norma reguladora. Además del carácter sesgado que, en ocasiones, suele existir en algunos operadores jurídicos, que consecuentemente coarta el derecho que tienen las víctimas a ser escuchadas y a conocer la verdad de lo sucedido¹¹⁵.

¹¹⁵ La Convención Americana Sobre Derechos Humanos señala, en su artículo 8, las garantías judiciales a las que tiene derecho una persona, en particular el numeral 1 de dicha norma dispone: "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". San José: 22, noviembre, 1969.

El derecho a ser reparado o a obtener justicia suele ser visto, en palabras de la Corte Interamericana, *como una simple gestión de intereses particulares*¹¹⁶ y no como una afectación a la dignidad del ser humano con repercusiones colectivas. Un sistema válido en otras épocas, pero anacrónico en el siglo XXI.

3.2. Ver no es creer: la aplicación antinómica de las excepciones jurisprudenciales y legales

El capítulo segundo¹¹⁷ de esta primera parte del trabajo materia de investigación abordó la institucionalización de tres criterios que cada despacho judicial debe considerar al abordar el cumplimiento del requisito del presupuesto procesal de la demanda, so pena de ser rechazada por caducidad. Dichos criterios son los elementos fundantes de las excepciones jurisprudenciales frente al presupuesto en cuestión. Pretenden mantener en equilibrio el poder acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad real mediante el sistema de pesos y contrapesos que suele generar.

No obstante, las mencionadas excepciones son abordadas como una reinterpretación y aplicación desfavorable por parte del operador jurídico, tanto *vertical* como *horizontalmente* hablando. Esta perspectiva repercute de forma perjudicial en contra de

¹¹⁶ La expresión utilizada ha sido de mencionada por la Corte Interamericana en varios de los casos contenciosos emitidos entre ellos: Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 04, párrafo 174; Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párrafo 351; Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párrafo 216; Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, 185.

¹¹⁷ Cfr. *Supra*, capítulo II, p. 52.

la víctima o afectado para acceder a la administración de justicia, lo que a su vez genera inseguridad jurídica. La aplicación extensiva de una excepción jurisprudencial en materia de caducidad se torna en algo que depende del *azar jurídico*¹¹⁸ frente a un caso análogo o similar.

La presencia constante de lagunas, antinomias, disensos e incomprensiones derrumban por completo la posibilidad de hacer una ponderación subjetiva mediante la aplicación de las excepciones jurisprudenciales. Hecho que, a su turno, conlleva a una incertidumbre jurídica. Variables como la formación y actualización del operador jurídico y del litigante mismo son determinantes para que el caso pueda llegar a un final mediante sentencia de fondo.

Tres casos, entre otros, demuestran la aplicación antinómica de las excepciones jurisprudenciales para abordar la resolución del problema jurídico de la caducidad. El primero de ellos gira en torno al carácter irreversible y cognoscible del daño antijurídico ocasionado. Excepción que, como se vio en principio, se aplicó a militares, pero que, con el paso del tiempo, solo tuvo viabilidad en casos de soldados conscriptos debido al *régimen especial de sujeción*. Por tanto, se estableció que la caducidad se contaría a

¹¹⁸ En este contexto, la expresión *azar jurídico* constituye una contingencia asociada a varios factores que inciden en su ocurrencia dentro del desarrollo de una situación jurídica: i) la progresividad y carácter fundamental de los derechos en juego; ii) la idoneidad del funcionario, juez o magistrado a cargo del asunto, es decir, el grado de experiencia en dicho cargo, las distintas concepciones que se tengan sobre una teoría jurídica, la capacitación y educación constante de los procesos evolutivos del derecho, tanto a nivel nacional como internacional, frente a las normas reguladoras y la interpretación que de ellas se hayan proferido por las Altas Cortes nacionales e internacionales; iii) la estabilidad financiera o fiscal de la nación, y iv) finalmente, el lobby político que suelen ejercer antes del Estado frente a un determinado tema o materia. Sobre el *azar jurídico*, véase: MONTORO BALLESTEROS, Alberto. La aleatoriedad en el derecho y el problema de la justicia [en línea]. En: *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia, 2005, N.º 23, p. 71-102 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/11385/1/AD23%202005%20p%2071102.pdf>

partir del día siguiente en que el afectado fuera notificado del acta de la junta médico laboral¹¹⁹. A pesar de ello, esta postura jurisprudencial cambió de forma negativa, aun al tratarse de conscriptos, pues volvió al sistema clásico para contabilizar los plazos dados por el legislador como regla general, es decir, a partir del día siguiente de ocurrencia de los hechos¹²⁰.

Un segundo ejemplo de estas antinomias se presenta en la excepción que cobija a las comunidades indígenas, a niños y niñas. Como fue mencionado antes¹²¹, esta excepción no encaja dentro de los tres criterios fundantes de las excepciones jurisprudenciales, sino que, por el contrario, evidencia el ámbito subjetivo que caracteriza el caso en particular. Por consiguiente, implica apartarse de la regla general de la caducidad, a la luz de criterios constitucionales y convencionales que irradian los derechos de las víctimas.

Empero, en el seno del mismo Consejo de Estado, el operador jurídico se apartó de dicha excepción en particular para señalar que el término de caducidad se contabilizaba

¹¹⁹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 19 de octubre de 2019. Radicación N.º 76001233100020020174901(47776). C. P. María Adriana Marín; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Radicación N.º 54001233100020030128102(47308). C. P. Martha Nubia Velásquez Rico. En dichas providencias, el Consejo de Estado precisa que la fecha en que la junta de calificación, o su realización, es notificada no puede establecerse como la fecha de inicio del cómputo de la caducidad en aquellos casos en que el daño que se demanda es producto de lesiones, por cuanto la fecha determinante es la de causación del daño.

¹²⁰ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 11 de agosto de 2016. Radicación N.º 11001-03-15-000-2015-02978-01(AC). C. P. Gabriel Valbuena Hernández; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 28 de mayo de 2015. Radicación N.º 110010315000201403277-00. C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 07 de julio de 2011. Radicación N.º 73001233100019990131101(22462). C. P. Gladys Agudelo Ordoñez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente N.º 11239. M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹²¹ Cfr. Supra, capítulo II, pág. 64.

a partir de la cognoscibilidad de los hechos¹²². Esta postura fue expuesta ante un caso de iguales características a los anteriores y quizás más trascendentales desde la órbita del derecho internacional¹²³: la corporación cuestionaba un proceso –al parecer, irregular– de adopción de dos niñas gemelas pertenecientes a una comunidad indígena. Esta posición deja sin sustento la excepción misma, además, desconoce el *corpus juris*¹²⁴ existente sobre las comunidades indígenas y los niños.

Finalmente, el último caso se presentará en materia de nulidad y restablecimiento del derecho. En ese contexto, se tiene que, si un funcionario es notificado de un acto administrativo que pone fin a su relación laboral con el Estado, pero el citado funcionario

¹²² Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de tutela del 12 de diciembre de 2019. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Si bien el fallo en cuestión no hacía referencia de forma expresa a la caducidad, sí la puso de presente. El rechazo de la demanda de primera instancia proferida por un despacho judicial arrojó una providencia que no fue apelada de forma oportuna debido a una interpretación errónea del despacho, ya que no descontó los días de vacancia judicial del despacho. Dicho despacho indicó que la caducidad empezó a contabilizarse desde el momento en que el ICBF le negó el acceso a la información sobre el proceso de adopción, pese a haberse solicitado la aplicación de la excepción en materia de niños y comunidades indígenas.

¹²³ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Ramírez Escobar y Otros vs. Guatemala. Sentencia del 9 de marzo de 2018. En dicho asunto, la Corte declaró la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala en virtud de una serie de hechos que ponían de presente procesos de adopción irregular de niños pertenecientes a comunidades indígenas. En ese sentido, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Fornerón e Hija vs. Argentina. Sentencia del 27 de abril de 2012.

¹²⁴ El concepto de *corpus juris* hace relación a una serie de normas nacionales e internacionales, así como las decisiones que hayan proferido al respecto que, en su conjunto, garantizan y refuerzan la protección de los derechos humanos de un determinado grupo de la población que resulta ser más vulnerable por su condición, como, por ejemplo, las comunidades indígenas y los niños. Al respecto, véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). párrs. 128-163; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, N.º 18. párr. 120; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, N.º 16. párr. 115; y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Sobre la Infancia y sus Derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, segunda Edición. OEA/Ser. L/V/II. 133. Doc. 34, del 29 de octubre de 2008. párrs. 39-ss.

continúa laborando, el término de caducidad se contabilizará a partir del día siguiente a la ejecución del acto administrativo, esto es, a partir de la fecha en que efectivamente el funcionario deja de laborar.

Sin embargo, pese a existir dicha posición jurisprudencial favorable para el trabajador¹²⁵, la mayoría de los jueces y magistrados sostienen que la contabilización de los plazos en esos casos se debe realizar a partir del día siguiente de la notificación, comunicación o publicación del acto administrativo¹²⁶.

3.3. La fortaleza del ámbito objetivo de la caducidad y debilitamiento de las excepciones jurisprudenciales a la luz de la unificación de jurisprudencia

La importancia de los juicios de Núremberg radica en que constituyen un consenso universal del derecho de gentes para que hechos tan atroces como los ocurridos en la Segunda Guerra Mundial, perpetrados por parte de los nazis, no queden en la impunidad, lo que circunscribe dichas conductas con un carácter imprescriptible.

Tales juicios son la piedra angular del derecho penal internacional y, a su vez, son los cimientos sobre los cuales se erigieron los *Tribunales Penales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda* e, incluso, la *Corte Penal Internacional*. Asimismo, en el plano de los

¹²⁵ *Cfr. Supra*, capítulo II, p. 67.

¹²⁶ *Cfr.* CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de noviembre de 2016. Radicación N.º 11001 0315 000 2016 01685 01. C. P. Guillermo Vargas Ayala.

derechos humanos¹²⁷, del derecho internacional humanitario¹²⁸ y en el seno del derecho penal internacional¹²⁹. Los diversos instrumentos internacionales que se han proferido, en tal sentido, así como sus máximos intérpretes internacionales, demuestran la importancia de sancionar a los autores y de endilgar responsabilidad a los Estados infractores a fin de proteger al ser humano en su *plena dimensión como ser digno de la vida*.

Ese consenso generalizado del derecho internacional busca, entre otros propósitos, que hechos tan atroces no queden en la impunidad. De manera tal que, los responsables, bien sean personas naturales o jurídicas, sean sancionados y, por consiguiente, propicia la posibilidad de conocer la verdad de lo sucedido en sus dos dimensiones.

¹²⁷ En particular, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles y Degradantes, la Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Principios Relativos a una Eficaz, Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.

¹²⁸ Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, entrados en vigor el 21 octubre de 1950. y Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra. Véase también: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Sentencia del 9 de abril de 1949. Caso del Estrecho de Corfú; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Sentencia del 27 de junio de 1986. Sobre Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos de Norte América), ICJ; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996. Sobre la Licitud de la Amenaza o del Empleo de las Armas Nucleares, ICJ; HENCKAERTS, Jean-Marie y DOSWALD-BECK, Louise. Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 2007. Derecho Internacional Humanitario Aplicado. Casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Fundación Konrad Adenauer, TM Editores, 1998; SYVIE-STOYANKA, Junod. Comentario del Protocolo II Adicional los Convenios de Ginebra y del Artículo 3 de los Convenios. Bogotá: CICR Plaza & Janés Editores Colombia S.A., 1998; DE MULINEN, Frédéric. Manual sobre el Derecho de la Guerra para las Fuerzas Armadas. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 1991.

¹²⁹ La Convención Sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, la Convención Para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, los Principios de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los Culpables de los Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998.

Además, implica que en ciertas ocasiones se puede agravar la responsabilidad patrimonial de los Estados, a nivel nacional o internacional¹³⁰. Esa visión de protección colectiva de los derechos humanos ha llevado a derogar normas contrarias a la esencia misma del espíritu de los tratados internacionales ratificados por un determinado Estado. También ha generado que se realicen interpretaciones armónicas acordes a dichos instrumentos internacionales. Entonces, se garantiza –en el máximo nivel posible– la efectividad de los derechos consagrados a favor de las personas residentes en cualquiera de los Estados parte.

Este panorama ha permitido que, en el ámbito local, las Altas Cortes hayan decantado su jurisprudencia en un sentido garantista que permite a las víctimas acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad real. Proceso que, sin duda alguna, no fue fácil de conquistar, puesto que requirió varias décadas para tal fin¹³¹.

Sin embargo, pese al esfuerzo y a los avances que pudieran darse en materia de excepciones jurisprudenciales, la caducidad como presupuesto procesal suele demostrar su poder dominante y hace nugatorio cualquier avance progresivo desde una óptica

¹³⁰ Ver al respecto: DELGADO ROMO, Pedro Pablo, y TOBAR VALLEJO, Edinson. Responsabilidad Internacional Agravada del Estado por Violación de los Derechos Humanos dentro del Sistema Interamericano. Trabajo de grado. Popayán: Universidad del Cauca, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho Público, 2007. Ver también: FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. Responsabilidad Internacional Agravada del Estado Colombiano. Trabajo de grado de maestría. Bogotá: Universidad del Rosario, 2016.

¹³¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de septiembre de 2013. Radicación N.º 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Auto de 12 de diciembre de 2014. Radicación N.º 50187. M. P. Danilo Rojas Betancourth (Caso Unión Patriótica); CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicación N.º 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671). M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Caso Taborda Taborda y otros, falso positivo en persona discapacitada); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 27 de enero de 2016. Radicación N.º 20880. M. P. Olga Mélida Valle de La Hoz (Caso Vásquez Guzmán: feminicidio y violencia sexual).

subjetiva. Este desbalance toma fuerza y es notorio cuando una de las Altas Cortes unifica jurisprudencia en materia de caducidad con alcances desfavorables para las víctimas. Aun así, el operador jurídico puede apartarse de dicha postura jurisprudencial mediante la *excepción de inconstitucionalidad*¹³² o *control de convencionalidad*, o bien, puede acoger la interpretación adoptada en la sentencia de unificación como precedente judicial de obligatorio cumplimiento. En suma, podrá rechazar la demanda por caducidad, ante lo cual la víctima sólo dispondrá de dos medios a agotar: (i) obtener el amparo constitucional a nivel nacional contra providencia judicial o (ii) acudir a un organismo de protección internacional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para obtener justicia internacional.

La gravedad de una sentencia unificadora desfavorable es precisamente el carácter uniforme de la misma para abordar en una sola decisión un cúmulo de situaciones y problemas jurídicos. Por ejemplo, los casos de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos no solo se circunscriben a la circunstancias señaladas por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación tales como: *i) ocurrencia del hecho, ii) al conocimiento del mismo o, eventualmente, iii) al desaparecimiento de las causas que impidieron acceder a la administración de justicia*¹³³.

¹³² Si bien la jurisprudencia constitucional que ha sido emitida hasta ahora permite al operador jurídico apartarse de un precedente jurisprudencial con una carga argumentativa adicional y sería –lo que, además, legitima dicha decisión–, lo cierto es que, en la práctica, son muy pocos los despachos que se atreven a apartarse de dicho precedente establecido. De manera tal que, en la mayoría de los casos, no sucede. Al respecto, véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-794 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio. Sentencia C-621 de 2015. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia SU-354 de 2017. M. P. Iván Humberto Escruce Mayolo, y Sentencia SU-068 de 2018. M. P. Alberto Rojas Ríos.

¹³³ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación N.º 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 03 de abril de 2020. Referencia: Acción de tutela.

De la misma manera, es necesario analizar otras circunstancias propias del caso y de la víctima, como el grado de afectación psicológica, la disponibilidad de los recursos económicos para sufragar los gastos de honorarios de un profesional del derecho, la presencia del Estado en el lugar de los hechos, y específicamente de los despachos judiciales competentes en el lugar de los hechos, la imprescriptibilidad de los delitos y conductas denunciadas que pudiesen estar involucrados. Todo ello ata a la víctima a la imprescriptibilidad del acceso a la administración de justicia en casos de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra o lesa humanidad.

Una grave violación del debido proceso en varias facetas implica una sentencia unificadora que deroga por completo la excepcionalidad de la caducidad frente a hechos que impliquen graves afectaciones a los derechos humanos. Por un lado, desconoce por completo los avances y conquistas logrados por las víctimas a lo largo de los años, en virtud de la jurisprudencia decantada por las Altas Cortes sobre la no caducidad del medio de control de reparación directa por tratarse de asuntos de lesa humanidad y crímenes de guerra en el contexto mismo del conflicto armado interno. Todos estos

Radicación N.º 11001-03-15-000-2020-00715-00. C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2020. Radicación N.º 47001233300020150016701(61767). C. P. Guillermo Sánchez Luque. La Corte Constitucional por su parte mediante la Sentencia de Unificación SU- 312/20 del 13 de agosto de 2020, con ponencia del Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, es un poco más restrictiva en cuanto al análisis efectuado respecto del presupuesto de la caducidad y los delitos de lesa humanidad, concluyendo para el efecto que no es importante determinar la característica o naturaleza de los delitos cometidos por agentes estatales para efectos de contabilizar los plazos otorgados por el legislador, sino que lo primordial es determinar el momento en que la víctima tuvo conocimiento de la posibilidad de imputarle el daño al Estado, es decir el criterio de cognoscibilidad al cual hemos hecho referencia en los primeros capítulos de la presente investigación.

Estas posturas demuestran la ausencia de un verdadero análisis interpretativo, pudiendo ser catalogadas en palabras de ALEXY, como “tesis radicales, que establecen un resultado de forma racional para todos los casos, desconociendo que la ponderación no es un procedimiento que en cada caso conduzca necesariamente a un único resultado”. Ver al respecto: ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales, Segunda Edición. Madrid. 2014, página 530.

elementos constituyen un retroceso frente al carácter imprescriptible de dichos delitos y una violación directa de las normas del *ius cogens*¹³⁴ y del *ius gentium*¹³⁵.

Por otro lado, la posición jurisprudencial unificadora trata de forma desigual los casos frente a otros asuntos donde sí hubo flexibilización. Esto ocasiona un choque de trenes entre las Altas Cortes, ya que sus posturas definían que este tipo de temáticas no estaban sometidas a caducidad. Fallos restrictivos como los emitidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado en materia de víctimas y caducidad¹³⁶ contradicen la razón de ser de homólogos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo fin esencial es garantizar los derechos de las personas en un determinado Estado. Derechos ratificados dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo que implica que dicho plazo no aplica para estos crímenes¹³⁷: ¿la

¹³⁴ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de septiembre de 2013. Radicación N.º 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 25 de febrero de 2016. Radicación N.º 36343 M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Radicación N.º 35298. M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2016. Radicación N.º 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (e).

Véase, también, al respecto: ACOSTA PEÑALOZA, Juan Pablo, y SEVERICHE VELÁSQUEZ, Sergio. La jerarquía del derecho internacional humanitario en el ordenamiento jurídico colombiano: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. [en línea]. En: Universidad Externado de Colombia. Serie Documentos de Trabajo, N.º 7. [consultado 18 mayo 2021]. Disponible en: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2016/08/DOC-DE-TRABAJO-SLADI-7-1.pdf>

¹³⁵ Véase al respecto: RAWLS, John. El Derecho de Gentes. [en línea]. En: *Isegoria*, Harvard University, 1997, Cambridge, N.º 16, pp. 5-36. [consultado 18 mayo 2021]. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/182>; VIOLA, Francesco. Derecho de Gentes Antiguo y Contemporáneo. Persona y Derecho. En: Globalización y Derecho, N.º 51, 2004, pp. 165-189. [consultado 22 mayo 2021]. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32500>

¹³⁶ Cfr. *Supra*, nota 130.

¹³⁷ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Órdenes Guerra y Otros Vs. Chile. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Serie C, N.º 372, párr. 76-ss. En dicho asunto, la Corte Interamericana determinó que los crímenes de lesa humanidad no están sometidos a la caducidad en materia civil para la reparación de perjuicios. Para un mayor análisis o mejor comprensión del debate que

razón?, las víctimas, que requieren una protección adicional. Por ello, es imperativo aplicar de forma adecuada los términos de caducidad con el fin de utilizar correctamente los medios de control en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En ese orden de ideas, la caducidad ya no solo es un ingrediente temporal. También es una exigencia desde el punto de vista probatorio, ya que plantea una disyuntiva adicional para las víctimas. Pues bien, la pertinencia, la conducencia y la utilidad de la prueba no constituyen cosas menores si se toman como un lineamiento dentro de la caducidad del medio de control.

De hecho, la obtención de la prueba resulta ser tortuosa. Más aún, para recolectarla y exigir garantías de reparación a una institución pública que, en muchas ocasiones, implica un 'primer *round*' preprobatorio y preprocesal para las víctimas. El temor, el miedo y la desazón son circunstancias que no solo apremian a los afectados, sino también a sus apoderados judiciales. Obtener pruebas de estos vejámenes no es fácil, la *omertá* y el pudor sobre algo tan execrable es lógico para una entidad del Estado, pero es un problema mayúsculo para las víctimas.

La decisión adoptada por el Consejo de Estado crea una situación restrictiva y rigurosa. No solo frente a los casos de ejecuciones extrajudiciales, sino respecto a cualquier otro caso que se ventile en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por cuanto genera una controversia innecesaria. Con lo cual la búsqueda *preprobatoria*

genera la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, a la luz de los delitos de lesa humanidad, véase también: Conversatorio del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas sobre Imprescriptibilidad y no caducidad en la reparación directa frente a la violación de Derechos Humanos y La caducidad del medio de control para reclamar indemnizaciones por violaciones a los DDHH y al DIH [en línea]. [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mfOxC1v2psI>

resulta aún más compleja en las causas en las que está implicado el Estado y sus instituciones. Y es importante considerar que, en ocasiones, estas últimas cuentan con las herramientas, recursos y procedimientos necesarios para lograr “dificultar” el ejercicio de los representantes de las víctimas.

He aquí el dilema suscitado entre caducidad y prueba en un ejemplo: en primer término, las ejecuciones extrajudiciales fueron presentadas como procedimientos realizados a partir de operaciones legítimas ejecutadas por el Ejército en el cumplimiento de órdenes oficiales. En ese marco, el primer elemento a confrontar es la legalidad de la operación y de las órdenes ¿El término para presentar una prueba que permita desvirtuar una situación de legalidad tan compleja es solo de dos años? Buscar un nexo de causalidad entre el hecho y el servicio de agente estatal es engorroso. Por ello, antes de demandar, se debe hacer una evaluación sensata para hacer una imputación en contra del Estado y que estas no sean temerarias, tanto para el medio de control de reparación directa como para el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo planteado no constituye una situación menor. Las imputaciones o acusaciones contra el Estado y sus instituciones deben ser correctas y adecuadas. La sugerencia de que opere el rigor procesal en las imputaciones contra el Estado, en la admisibilidad de las demandas de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, complicaría ostensiblemente los escenarios que deben afrontar las víctimas, pues se plantea un límite temporal objetivo y exegético.

Además, las situaciones jurídicas que acaecerían en el panorama planteado por la sentencia de unificación citada son bastante problemáticas e insuficientes para obtener

respuestas reales de la administración de justicia. En otras palabras, imputar una falla en el servicio o la participación del Estado en un operativo ilegal, no se puede hacer a la ligera, aunque el cambio normativo del Consejo de Estado así pareciera sugerirlo.

Es evidente que hay una insuficiencia del concepto de caducidad como presupuesto procesal en el marco de una real y expedita administración de justicia. Insuficiencia que puede ser aún más grave si se considera el 'efecto dominó' que surgiría de aplicarse la sentencia de unificación aludida. Al implementarse, tendría que declararse la caducidad de un cúmulo de demandas que ya no tendrían la posibilidad de ser estudiadas, puesto que serían rechazadas *in limine* por caducidad. De esta manera, se lanzarían al traste los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, tratados que buscan amparar los derechos de la sociedad.

La simplificación planteada en la sentencia de unificación del Consejo de Estado surge de un falso dilema, ya que su tesis reduce el concepto de caducidad a dos premisas: por un lado, a una caducidad netamente objetiva, y, por otro lado, a un plazo de dos años, que no se adecúa a los presupuestos fácticos de los múltiples casos que se demandan con los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho. No se trata de "ser o no ser", como lo planteó William Shakespeare en su obra Hamlet, se trata de ser para posibilitar el ser: ese el fin del derecho. Lo objetivo y demás, en término de caducidad, es insuficiente.

3.4. Insuficiencia del concepto de caducidad y las excepciones frente a casos de fuerza mayor y/o caso fortuito (pandemias y epidemias)

Si hay un escenario donde la teoría general de la caducidad como presupuesto procesal regulador del derecho de acceso a la administración de justicia se torna débil, imprevisible y en consecuencia insuficiente, es frente a los fenómenos de la fuerza mayor y del caso fortuito. Estos últimos son fenómenos jurídicos que ya han sido analizados por la jurisprudencia, tanto contenciosa como constitucional. Y destacan el carácter imprevisible e irresistible de los mismos, lo cual constituye una causal de incumplimiento de una obligación a cargo de una persona natural o jurídica¹³⁸.

No obstante, sin lugar a duda –al menos no hasta la fecha–, no existe pronunciamiento alguno que logre dimensionar el alcance o los efectos de estos en relación con las

¹³⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-432 de 2018. M. P. Alejandro Linares Cantillo; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-943 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-520 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre la fuerza mayor, véanse las siguientes sentencias: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2005. Radicación N.º 25000-232600-1994-00448-01(14392). C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Radiación N.º 13001233100020010149201. C. P. Ramiro Pazos Guerrero. Véase también: CÁRDENAS MEJÍA, Juan Carlos. Causa Extraña como eximente de Responsabilidad. En: CASTRO DE CIFUENTES, Marcela (coord.). *Derecho de las Obligaciones*. Tomo II, vol. 2. Bogotá: Editorial Temis, 2010; HINESTROSA, Fernando. Tratado de las Obligaciones: Concepto, Estructura, Vicisitudes. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007; FRANCO LEGUÍZAMO, Camilo Armando. Caleidoscopio de la fuerza mayor (derecho comparado e internacional) [en línea]. En: REVIST@ e – Mercatoria, 2009, vol. 8, N.º 1 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.emercatoria.edu.co/PAGINAS/VOLUMEN8/PDF01/caleidoscopio.pdf>

epidemias¹³⁹, pandemias¹⁴⁰ y el derecho de acceso a la administración de justicia¹⁴¹. El análisis del caso fortuito y la fuerza mayor como causales temporales del no ejercicio de la demanda en tiempo solamente ha tenido pronunciamientos jurisprudenciales con ocasión al cierre temporal de los despachos, producto de los paros judiciales¹⁴².

Sin embargo, pese a que la caducidad pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, el derecho a la igualdad formal y, en consecuencia, la materialización de la seguridad jurídica como principio y como fin, dicha teoría suele

¹³⁹ Médicos sin Fronteras se refiere a las epidemias como “aquella que se produce cuando una enfermedad contagiosa se propaga rápidamente en una población determinada, afectando simultáneamente a un gran número de personas durante un periodo de tiempo concreto”. MÉDICOS SIN FRONTERAS. ¿Qué es una pandemia? ¿Cuál es la diferencia entre pandemia y epidemia? [en línea]. En: Médicos Sin Fronteras, 12, marzo, 2020 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.msf.org.ar/actualidad/que-una-pandemiacual-la-diferencia-pandemia-y-epidemia>; TIRADO, Francisco y CAÑADA, José. Epidemias: un nuevo objeto sociotécnico [en línea]. En: Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo-agosto, 2011, N.º 56, p. 133-156 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v18n56/v18n56a6.pdf> ISSN 1405-1435; IDROVO, Álvaro Javier. Epidemias, endemias y conglomerados: conceptos básicos. Universidad Nacional de Colombia [en línea]. En: Rev. Fac. Med., 2000, vol. 48, N.º 3, p. 175-180 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/download/19623/20690>. ISSN electrónico 2357-3848. ISSN impreso 0120-0011.

¹⁴⁰ La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha indicado que “se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad, en otras palabras, se trata de un brote epidémico que afecta al mundo entero”. Al respecto, véase: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Comunicación sobre brotes epidémicos. Pandemia de Gripe. Manual de la OMS para Periodistas. Actualización de diciembre de 2005 [en línea]. [consultado 12 enero 2021]. Disponible en https://www.who.int/csr/don/Avian_Spanish.pdf?ua=1. Ver también: HENAO KAFFURE, Liliana. El concepto de Pandemia: debate e implicaciones a propósito de la pandemia de influenza de 2009 [en línea]. En: Rev. Gerencia. Políticas, Salud, Universidad Nacional de Colombia, julio-diciembre, 2010, vol. 9, N.º 19, p. 53-68 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v9n19/v9n19a05.pdf>

¹⁴¹ Sin embargo, no solo las pandemias y epidemias pueden colapsar una sociedad, un país o el mundo entero durante un determinado periodo de tiempo. Por ejemplo, piense en lo sucedido con los reactores nucleares de Chernóbil y Fukushima, o incluso, en un desastre natural producto del impacto de un meteorito.

¹⁴² Para tal efecto, cabe señalar que las consecuencias jurídicas que dichas circunstancias pudieran generar no pueden ser trasladadas a los usuarios de la administración de justicia mediante el rechazo de las demandas por caducidad. Además, es necesario agregar que el cese de actividad judicial no suspendería ni interrumpiría los plazos de caducidad. No obstante, si el tiempo restante para la caducidad respectiva del medio de control venciera en dichos días, entonces se deberá entender como *día de vencimiento el primer día hábil de funcionamiento o retorno normal de labores judiciales*, de modo que, en suma, se transforma en una regla que no admite interpretación contraria.

colapsar por su propio peso ante la ocurrencia de una epidemia o una pandemia. Y, en general, ante un fenómeno de fuerza mayor o caso fortuito.

Principios como el de la incertidumbre y el caos suelen gobernar estos fenómenos, lo que implica adoptar medidas tan fuertes por parte de los gobiernos y de los organismos internacionales en materia de salud que pueden implicar el cierre masivo, temporal e incierto de los despachos judiciales y de los demás entes estatales y privados (al menos en lo físico). Es más, pueden llegar a prohibir o restringir la libre circulación de las personas mediante cuarentenas obligatorias, asilamientos y distanciamientos preventivos.

En el campo del derecho, lo jurídico y lo legal ya no dependen exclusivamente de las disposiciones nacionales. Ahora, en ese contexto epidemiológico o pandémico, dependen de un *orden multidimensional, de una gobernanza global*¹⁴³. Mantener vigente la regla del día de reinicio de labores para efectos de reanudar los términos de la caducidad es la mayor catástrofe que puede presentarse. Se generarían discrepancias teóricas y jurídicas que, lejos de solucionar el problema, tenderían a agravarlo y pondrían de presente la idea errónea de pretender regular los ámbitos objetivos y subjetivos del derecho de acceso a la administración de justicia mediante un único presupuesto

¹⁴³ Cfr. VILLARREAL LIZÁRRAGA, Pedro Alejandro. *Pandemias y Derecho: Una Perspectiva de Ordenanza Global*. México: Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019; VON AGUILAR, Lorena Guadalupe. *Derecho y pandemias*. México: Editorial El Colegio Nacional, Tirant lo Blanch, 2019. VON BOGDANDY, Armin y VILLARREAL, Pedro. *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis* [en línea]. En: MPIL Research Paper Series, Max Planck Institute, 2020, N.º 2020-07 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650.

procesal llamado caducidad. Cuyos extremos temporales siempre han orbitado en el campo de lo cierto, es decir, en lo regular, bajo el amparo del principio de legalidad.

Por ello, ante la presencia de fenómenos como las pandemias y epidemias, se hace necesario acudir a la teoría excepcional del ámbito subjetivo del derecho regulado como solución jurídica. Esta funciona mediante la suspensión e interrupción de los plazos de caducidad y adiciona un plazo prudencial para acudir a la administración de justicia, una vez haya sido superada dicha situación de salubridad pública. Esta solución dependerá de variables como el acceso a las tecnologías disponibles en un país, la adaptabilidad de los usuarios a dichas tecnologías y la digitalización de la información disponible, tanto en entidades públicas como en empresas privadas. O bien, en manos de particulares, la limitación de formalismos para otorgar poderes y la disponibilidad de profesionales del derecho bajo dichas circunstancias en un lugar determinado del territorio nacional.

Otra solución jurídica, consistiría en acoger como criterio complementario de acceso a la administración de justicia en estas circunstancias *la teoría del plazo razonable y del principio de la inmediatez*. Teoría que, *a priori*, permite analizar otras circunstancias de modo, tiempo y lugar.

3.5. Una diferenciación injustificada de la caducidad frente al daño antijurídico producto de un acto administrativo y frente a los delitos de lesa humanidad

El criterio diferenciador del plazo otorgado por el legislador para demandar los daños y perjuicios producto de un acto administrativo no es menos relevante. El término para acceder a la administración de justicia es de cuatro meses mediante el uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. No sucede así con los hechos,

acciones y omisiones, cuyo término para demandar es de dos años, en virtud del medio de control de reparación directa.

Si los daños antijurídicos que produce la expedición de un acto administrativo no están encaminados solamente a la nulidad de dicho acto –y, en consecuencia, al restablecimiento del derecho–, y que, además, implican una reparación de los perjuicios causados, el legislador no tiene justificación alguna para restringir la posibilidad de que el plazo para ejercer el control del acto administrativo pueda ser analizado dentro de los dos años que se han consagrado para el medio de control de reparación directa, a la luz del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

La misma situación se presenta en relación con los delitos de lesa humanidad, en los cuales solo existe una excepción legal: al tratarse de hechos constitutivos de desaparición forzada, cuya forma de contabilización depende de dos momentos procesales, quedan de lado los demás hechos o delitos de lesa humanidad. Por ende, se configura una violación del principio de igualdad frente a dichos casos, en condiciones análogas y, por tanto, se genera una omisión legislativa¹⁴⁴.

¹⁴⁴ En su momento, mediante el proyecto de Ley 122 del 31 de octubre de 2012, se pretendió modificar el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y, en consecuencia, extender el beneficio del trato diferencial para contabilizar el plazo a efectos de determinar la caducidad a otros delitos de lesa humanidad, por la dificultad que se generaba tanto en jueces como abogados frente a tales eventos, planteándose lo siguiente:

Quando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada de delitos, tales como desaparición forzada, desplazamiento forzado, torturas, homicidios, presión o persecución a grupos o colectividades por razones políticas, religiosas, raciales, étnicas, culturales, o de género, homicidio en persona protegida, la prostitución forzada o cualquier otro punible que en

Conclusiones

Esta primera parte del trabajo ha abordado el concepto de la caducidad y su correlación con el derecho de acceso a la administración de justicia, desde sus orígenes históricos hasta nuestros días en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Colombia, así como en materia de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa.

Esa labor permite concluir que la recepción y evolución del instituto procesal referido denotan una marcada aplicación literal y exegética debido a la naturaleza misma del presupuesto bajo estudio. El único fin de este presupuesto es proteger el núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, desde la óptica netamente objetiva, pero sin dejar de lado los tres criterios hermenéuticos (carácter instantáneo del daño, cognoscibilidad del daño y carácter continuado del mismo), desarrollados por la jurisprudencia contenciosa administrativa.

Las variables evidenciadas a lo largo de la jurisprudencia sobre el requisito de la demanda en tiempo revelan un desconocimiento de las realidades presentes en la sociedad colombiana. De forma extraordinaria y transitoria, esta situación generó la

concordancia con la Ley 742 de 2002, se entienda comprendido dentro de la calificación de delito de lesa humanidad, la caducidad será de tres (3) años.

En el caso de la desaparición forzosa, los tres (3) años, serán contados a partir de la fecha en que aparezca la víctima, o en su defecto, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

En los otros delitos de lesa humanidad, los tres (3) años serán contados, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

Todo ello sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos.

creación de las excepciones jurisprudenciales como garantía del derecho regulado en condiciones de igualdad real.

Sin embargo, el eterno retorno del tiempo hacia lo clásico hizo que las excepciones establecidas frente a la inoperancia de la caducidad, y su forma de contabilización respecto a los medios de control ya citados, prácticamente desaparecieran por completo del ordenamiento jurídico colombiano. Así, fue retomada la escuela clásica de la exegesis y la literalidad¹⁴⁵ de la norma en su aplicación e interpretación dentro de los casos adelantados en los despachos judiciales, con lo cual se desconocieron años de un precedente judicial garantista en materia de derechos humanos.

Ahora bien, esa situación en particular llevó a la necesidad de deconstruir un concepto tan dominante y arraigado en el derecho colombiano. A partir de ello, fue posible concluir que existe un desconocimiento del ámbito subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia en nuestro ordenamiento jurídico colombiano, en lo que concierne a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por consiguiente, emerge un planteamiento: ¿cómo garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real en nuestro ordenamiento jurídico?

En ese sentido, la primera parte de esta investigación inicia con la citación de un apartado del libro *Aurora*, de Friedrich Nietzsche¹⁴⁶. El propósito de dicha acción reside en el hecho de darle importancia al tiempo necesario para adoptar una decisión trascendental en el desarrollo de una sociedad o de una persona. Ese tiempo no es más

¹⁴⁵ Esta afirmación pretende hacer énfasis en las sentencias de Unificación proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional aplicables al instituto procesal de la caducidad.

¹⁴⁶ NIETZSCHE, Friedrich. *Aurora*. Bogotá: Grupo sin fronteras S. A. S., 2017.

que el plazo razonable, concepto del que se ocupará la siguiente parte del presente trabajo.

SEGUNDA PARTE

*No necesitamos correr el riesgo de la aventura solos,
porque los héroes de todos los tiempos han ido antes que nosotros.*

El laberinto ya se conoce, sólo tenemos que seguir el hilo del camino del héroe.

Y donde pensamos que encontraríamos abominación encontraremos a Dios, donde

pensamos que mataríamos a otro, nos mataremos a nosotros mismos; donde

pensamos que viajaríamos hacia afuera, vendremos al centro de nuestra propia

existencia, y donde pensamos que estaríamos solos estaremos con todo el mundo.

Tomado del Libro el Héroe de las mil caras de Joseph Campbell.

LA CADUCIDAD Y EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DESDE UNA ÓPTICA SUBJETIVA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA: UN PRESUPUESTO PROCESAL NECESARIO Y COMPLEMENTARIO

De forma paralela al presupuesto de la caducidad, existen dos sistemas procesales de acceso a la administración de justicia que regulan el derecho en términos de plazos. El primero de ellos lo encontramos en el ámbito nacional, regulatorio de la acción de tutela mediante el requisito de la inmediatez. El segundo está en el plano internacional, a la luz del concepto del plazo razonable de las peticiones que se elevan dentro de los sistemas regionales de derechos humanos, entre ellos el sistema interamericano.

En ese sentido, hemos dicho que, desde el punto de vista objetivo, el acceso a la administración de justicia¹⁴⁷, como presupuesto procesal, debe ser analizado a la luz del concepto de la caducidad. No obstante, desde el ámbito subjetivo, el derecho referido implica un análisis interpretativo más complejo, de carácter hermenéutico, a la luz del concepto del plazo razonable y del principio de inmediatez mediante la ponderación de diversos factores y derechos en juego que el caso plantee.

Por ende, la relación entre derechos y garantías se hace más notoria cuando se analiza el ámbito subjetivo del derecho analizado. Relación que se torna selectiva en razón al carácter excepcional y especialísimo que implica tanto el análisis como la aplicación del ámbito en cuestión por medio de la ponderación y profundización de los derechos en juego en un determinado caso. Ello no implica *per se* crear un régimen de excepciones jurisprudenciales de carácter taxativo. Ese margen, aunque discrecional, no puede generar inseguridad jurídica. Por el contrario, implica un análisis complementario de los criterios existentes en materia de acceso a la administración de justicia.

Los casos sometidos a estos sistemas procesales y residuales de acceso a la administración de justicia generan un análisis *inter-partes* mediante criterios de

¹⁴⁷ Pese a tratarse de un derecho indeterminado en sentido abstracto –como la mayoría de los derechos–, lo cierto es que el derecho en cuestión es, entre otras concepciones, una garantía tanto procesal como sustancial, asociada a la teoría procesal de la acción. A tal punto, que es definido como “el derecho a ejercer el derecho de acción, delimitando para el efecto los aspectos subjetivos, esto es en cuanto al titular del derecho y sus pretensiones, y el objetivo, relacionado con el derecho en sí mismo, sus garantías y regulaciones legales, un enfoque diferente al que ahora se propone”. Al respecto, véase: TOSCANO LÓPEZ, Fredy. Aproximación conceptual al “acceso efectivo a la administración de justicia” a partir de la teoría de la acción procesal [en línea]. En: Revista De Derecho Privado, 2013, N.º 24, p. 237-257 [consultado el 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/3486>

discriminación positiva, proporcionalidad y razonabilidad. Por lo tanto, resulta necesario acudir a principios generales del derecho, como el de favorabilidad y el principio pro-persona. Lo anterior en aras de flexibilizar el estudio del caso debatido, pese a la mora existente. De esta manera, se puedan analizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar que impidieron a la víctima del daño antijurídico acceder a la administración de justicia dentro de un plazo razonable.

La separación formal o terminológica entre los ámbitos objetivo y subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia ha llevado a aceptar de forma imperativa el carácter absoluto del presupuesto de la caducidad. Dicha aceptación desconoce el carácter dual o relativo que implica el derecho regulado y deja de lado la desigualdad jurídica que suele presentarse en determinados casos.

Esta segunda parte del trabajo materia de investigación abordará los dos sistemas procesales a los cuales se ha hecho alusión. A su vez, propondrá una posible solución al interrogante planteado a través de una aproximación al concepto del “*plazo razonable*”, sin desconocer la existencia de la óptica objetiva que debe imperar en todo ordenamiento jurídico.

Así las cosas, se pondrán de presente las acciones afirmativas diferentes a las excepciones jurisprudenciales vistas en el capítulo II de la primera parte del presente trabajo. Posteriormente, se hará alusión al concepto de plazo razonable como presupuesto procesal complementario de acceso a la administración de justicia. De igual manera, se abordará la teoría de la seguridad jurídica¹⁴⁸, y su relación con el acceso a la

¹⁴⁸ El análisis que se propone respecto a dicho principio de la seguridad jurídica va relacionado tanto con el presupuesto como con el derecho regulado de acceso a la administración de justicia. Para una mejor

administración de justicia. Así, finalmente, se llegará a las conclusiones del presente trabajo.

CAPÍTULO I. ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El derecho a la igualdad goza de una connotación importante, dado que se trata del pilar fundamental del derecho de acceso a la administración de justicia. Esta relación íntima entre los derechos mencionados no solo implica la aplicación objetiva de la norma sin distinción alguna entre los iguales (aspecto formal), sino que, además, conlleva a definir criterios de diferenciación positiva entre los desiguales¹⁴⁹. Estos criterios se

comprensión de la Teoría de la seguridad jurídica. Véase: GÓMEZ LEE, Iván Darío. La Seguridad Jurídica. Una Teoría multidisciplinaria aplicada a las Instituciones. Tesis Doctoral. Universidad Externado de Colombia. Volumen II. 2016.

¹⁴⁹ Al respecto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos recoge las nociones de igualdad formal e igualdad material. En el primero de los casos, dicha garantía se traduce para los Estados en el “deber de prohibir la discriminación de forma iure y de facto, de manera tal que se prohíba emitir leyes o cualquier otro tipo de medidas administrativas, actuaciones o prácticas de sus funcionarios que tiendan a discriminar a un grupo determinado de personas”. En el segundo de los casos, dicha obligación se traduce para los Estados “en la adopción de acciones o medidas afirmativas de equiparación en favor de ciertos sectores de la población cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga suspender o limitar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho”.

Véase al respecto: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A, N.º 17, párrafo 104; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C, N.º 270, párrafo 332; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, N.º 349, párrafo 127; COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Compendio sobre la Igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.170.Doc. 31 del 12 de febrero de 2019, p. 33, párrafos 37-ss; COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre el Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, del 20 enero de 2007, p. 40, párr. 89-99.

establecen mediante la aplicación de acciones afirmativas de carácter legal o judicial en aquellos casos en los que la aplicación exegética del precepto acarree una vulneración de los derechos expuestos (aspecto material)¹⁵⁰.

Se trata de circunstancias especiales y excepcionales que, de no ampararse, dejarían sin efecto alguno el poder acceder a la administración de justicia. Ello agravaría la situación de la víctima del daño antijurídico.

Un primer ejemplo de lo dicho se encuentra en las interpretaciones que la Corte Constitucional ha realizado frente al principio de la inmediatez en relación con la teoría de la vulnerabilidad¹⁵¹. Dicha corporación señala que debe “hacerse a partir del concepto

¹⁵⁰ Véase al respecto: GONZÁLEZ LE SAUX, Marianne y PARRA VERA, Óscar. Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz. [en línea]. En: Revista IIDH, 2013, vol. 47, N.º 24, pp. 237-257 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>; PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La Generación de condiciones de salubridad en las ciudades y la igualdad Material: El imperativo de una evolución conceptual y relacional inescindible antropocéntrica y anticipativa [documento en proceso de publicación]. Bogotá, 2021.

¹⁵¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-244 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En dicha providencia, la Corte se refirió a la vulnerabilidad de la siguiente manera:

La vulnerabilidad que es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...” Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.

Sobre la teoría de la Vulnerabilidad véase también: ALBERTSON FINEMAN, Martha. Vulnerability and Inevitable Inequality [en línea]. En: Oslo Law Review, 2017, vol. 4, p. 133-149 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.idunn.no/file/pdf/67038548/vulnerability_and_inevitable_inequality.pdf; ALBERTSON FINEMAN, Martha. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition [en línea]. En: Yale Journal of Law & Feminism, 2008, vol. 20, núm. 1, p. 1-23 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1277&context=yjlf>; KOHN, Nina. 2014: Vulnerability Theory and the Role of Government [en línea]. En: *Journal of Law & Feminism*, vol. 1, núm. 26, pp. 1-27 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1345&context=yjlf#:~:text=Fineman%20sees%20vulnerability%20theory%20as,traditional%20approaches%20to%20equality%20cannot>; MURCIA, Luis Eduardo. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Bogotá: Red de

de razonabilidad, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso concreto”¹⁵². Un segundo ejemplo se encuentra regulado en normas, como es el caso del Código Civil¹⁵³. Este conjunto de normas establece la capacidad de las personas para ser parte dentro de un proceso, así como la pérdida de dicha capacidad, bien sea por enfermedad física o mental, por ser menor de edad o por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. Incluso, puede obedecer a leyes supranacionales que regulan trámites excepcionales en materia de derechos humanos.

4. El principio de la inmediatez y su correlación con el acceso a la administración de justicia

Uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela que permite acceder a la administración de justicia y, por ende, continuar con el análisis de fondo del amparo invocado frente a la presunta vulneración de los derechos invocados, es el requisito

Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2004. pp. 19-22. Esta última obra fue citada por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia de tutela referida. ÁLVAREZ JOFRE, Ana Sofía. (2020). La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción en Chile en el caso de los migrantes indocumentados [en línea]. Tesis de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Universidad de Chile, 2020 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/176837> ; y GOODIN, Robert E. Protecting the vulnerable: a reanalysis of our social responsibilities. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

¹⁵² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-019 de 2020. M. P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁵³ Cfr. Los Artículos 1503 y 1504 señalan lo siguiente:

ARTICULO 1503. <PRESUNCION DE CAPACIDAD>. Toda persona es legalmente capaz, excepto aquéllas que la ley declara incapaces.

ARTÍCULO 1504. INCAPACIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA. <Artículo modificado por el artículo 57 de la Ley 1996 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Son absolutamente incapaces los impúberes. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores púberes. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos.

de inmediatez. De acuerdo con este presupuesto, es deber del interesado presentar el mecanismo constitucional, dentro de un plazo razonable¹⁵⁴, en relación con los hechos o circunstancias violatorias de los derechos a amparar. Así, existe una protección inmediata en caso de que pueda probarse alguna amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

Ahora bien, según los lineamientos jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional, la razonabilidad del tiempo transcurrido¹⁵⁵ dependerá de un análisis subjetivo del caso en concreto. Para ello, será necesario considerar una serie de circunstancias que se transcriben a continuación:

- i)** Exista una razón que justifica o explica la demora en acudir a la tutela, esto puede ser a partir de a) la ocurrencia de una situación constitutiva de caso fortuito o fuerza mayor, b) la existencia de un límite en las posibilidades reales del actor de impetrar el amparo o c) el surgimiento de un hecho sobreviniente que cambie de manera drástica las condiciones del actor y que permita entender que la acción se presentó dentro de un plazo razonable de la ocurrencia del nuevo hecho;
- ii)** La situación de especial vulnerabilidad en que se encuentra el actor hacen que resulte desproporcionado exigirle haber acudido a la tutela con mayor celeridad, por ejemplo, en casos de interdicción, minoría de edad, abandono, o incapacidad física;

¹⁵⁴ A diferencia de lo sucedido con otros mecanismos o recursos judiciales de protección en los que se acude al concepto de la caducidad como presupuesto procesal de admisibilidad en la acción de tutela, la Corte Constitucional deja de lado el criterio de la caducidad como requisito procesal desde la Sentencia C- 543 de 1992. Sin que ello implique que dicho mecanismo constitucional pueda presentarse en cualquier momento y, en su lugar, acoge el concepto de plazo razonable, es decir, un término prudencial que dependerá del análisis particular de cada caso debatido. Al respecto, véase también: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-291 de 2017. M. P. Alejandro Linares Cantillo; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-047 de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-899 de 2014. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-172 de 2013. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-100 de 2010. M. P. Juan Carlos Henao Pérez, y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-961 de 1999. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre otras. Véase también: CANO-BLANDÓN, Luisa Fernanda. El principio de inmediatez de la acción de tutela [en línea]. En: Entramado, 2017, vol. 13, N.º1, p. 114-127 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://doi.org/10.18041/entramado.2017v13n1.25140>.

¹⁵⁵ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-019 de 2020. M. P. Alberto Rojas Ríos; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-788 de 2013. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-410 de 2013. M. S. Nilson Pinilla Pinilla; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-299 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

iii) La vulneración respecto de la que se busca el amparo ius-fundamental es actual y sus efectos nocivos se han extendido en el tiempo¹⁵⁶.

Estas circunstancias permiten al juez de tutela realizar un juicio de valor sobre la tardanza en la presentación de la acción de tutela, de manera tal que sea posible flexibilizar¹⁵⁷ el cumplimiento de dicho requisito.

En tal sentido, podrán aplicarse tales reglas hermenéuticas frente a grupos vulnerables como personas de la tercera edad, niños y adolescentes, personas en situación de discapacidad, población indígena y afrodescendiente¹⁵⁸. Y, en general, grupos o personas que acrediten en su favor la protección especial del amparo constitucional que los hace merecedores de la excepción ante el principio de la

¹⁵⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-108 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1028 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-168 de 2017. M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-038 de 2017. M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado, y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-019 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas. Véase también: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 12 de agosto 2019. Radicación N.º 11001-03-15-000-2019-01578-01(AC). C. P. María Adriana Marín; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 20 de enero de 2011. Radicación N.º 11001-03-15-000-2010-00802-01(AC). C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 5 de julio de 2012. Radicación N.º 25000-23-25-000-2012-01072-01(AC). C. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

¹⁵⁸ Al respecto, véase: DABOVE, María Isolina. Derechos Humanos de las Personas Mayores, Accesos a la Justicia, Protección Internacional. Bogotá: Editorial Astrea, Universidad del Rosario, 2017; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Temático sobre la Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62 del 5 diciembre 2011; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 del 20 enero 2007; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Manual Autoformativo sobre acceso a la Justicia y Derechos Económicos Sociales y Culturales [en línea]. San José: Instituto Americano de Derechos Humanos, 2010 [citado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27514.pdf>; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes [en línea]. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2014 [citado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1153/manual-general-de-litigio-en-s-i.pdf>

inmediatez y a la luz del plazo razonable. Para tal efecto, no importa si han pasado días, meses o años desde la ocurrencia del hecho vulnerador.

5. Acciones afirmativas de carácter legislativo

Por su parte, el legislador también ha sido partícipe en la creación de normas que permiten una flexibilización en materia de acceso a la administración de justicia desde una óptica subjetiva. El primer ejemplo de ello reside en las normas del Código Civil que, de forma expresa, establecieron un trato diferencial de carácter positivo a favor de personas en estado de debilidad manifiesta temporal o permanente, relacionada con su capacidad legal o su capacidad para ser parte de un proceso judicial, tal y como se encuentran reguladas en los artículos 1503 a 1504¹⁵⁹.

Esa diferenciación se justifica dadas las circunstancias excepcionales en las que pudiera encontrarse una persona víctima de cualquier daño antijurídico que le impida ejercer la defensa de sus derechos¹⁶⁰. Así pues, se trata de eventos ajenos e irresistibles a la voluntad del titular del derecho, los cuales no pueden pasar desapercibidos por el intérprete jurídico al garantizar el acceso a la administración de justicia. Por ejemplo, incapacidades presentes o sobrevinientes de tipo físico, psíquico, mental o relacionadas con la pubertad.

¹⁵⁹ *Cfr.* Supra nota. 150.

¹⁶⁰ La doctrina internacional desde la década de los noventa veía la necesidad de establecer excepciones frente a la aplicación de la institución de la caducidad. Entre ellas, caben mencionar: i) imposibilidad derivada de una ley posterior; ii) imposibilidad derivada de la existencia de un procedimiento penal; iii) imposibilidad derivada de la incapacidad de obrar; iv) falta de representación legal del menor o incapacitado; En ese sentido, véase: GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo. La Caducidad. Madrid: Editorial Montecorvo. S. A., 1990, página 280.

En tales situaciones, Consejo de Estado indica que “podría, de manera excepcional y especialísima, obviarse el término de caducidad, siempre y cuando se demuestre que no se derivó de negligencia o desinterés del afectado”. Adicionalmente, dicha corporación agrega que será necesario acreditar lo siguiente:

(i) Que el afectado haya perdido su capacidad legal por enfermedad física o mental, lo que le impidió defender sus derechos por sí mismo.

(ii) Que para la fecha en que se expidió el acto administrativo, hubiera perdido su capacidad legal por la enfermedad física o mental, o que la perdiera con posterioridad a dicha expedición, siempre y cuando ello ocurra durante el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(iii) Que dentro del término de caducidad no se le hubiere asignado curador o tutor para que actuara en su nombre, caso en el cual, el término se cuenta conforme a lo dispuesto por el artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Que la pérdida de capacidad legal por enfermedad física o mental esté debidamente probada con la historia clínica y en general, con el arribo al proceso de los dictámenes médicos especializados o las pruebas documentales que permitan determinar: (a) La gravedad de la enfermedad; (b) cómo afectaba al demandante en su capacidad de discernimiento al momento de la expedición del acto administrativo y/o dentro del término de caducidad y; (c) si la patología es de carácter transitorio o permanente.

(v) Igualmente debe anotarse que, si la enfermedad física o mental fuere transitoria, dicho término sólo se suspende hasta tanto el afectado recupere la capacidad legal, y si la patología es permanente, hasta que se le designe curador o tutor que actúe en su nombre¹⁶¹.

Otro de los ejemplos de orden normativo frente a la inoperancia de la caducidad está regulado en el artículo 2, parágrafo 4, de la Ley 288 de 1996¹⁶², en virtud de la cual es

¹⁶¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 22 de febrero de 2018. Radicación N.º 110010325000201200202 00 (0820-2012). C. P. William Hernández Gómez; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Radicación N.º 110010325000201200123 00 (0539-2012). C. P. William Hernández Gómez.

¹⁶² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 288 (5, julio, 1996). Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1996, N.º 42.826.

posible acudir a dicho trámite especial, aun si los medios de control no se hubieran ejercido dentro del plazo legal para obtener la reparación respectiva por daños antijurídicos ocasionados por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre que se cumplan los requisitos señalados en dicha norma¹⁶³.

Los antecedentes jurisprudenciales y normativos prevén la necesidad de tomar en consideración el ámbito subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia, lo cual brinda a las víctimas la posibilidad de conocer la verdad de lo sucedido mediante una sentencia definitiva y de fondo, sin que ello acarree un desconocimiento de los principios de sostenibilidad financiera y de seguridad jurídica.

Recapitulación

En este sistema procesal, la aplicación e interpretación del derecho de acceso a la administración de justicia no se limita al aspecto formal u objetivo. El sistema abarca un análisis secundario y residual cuyo propósito consiste en garantizar la efectividad del derecho regulado, desde el punto de vista subjetivo y material. Para ello, toma en consideración ciertas circunstancias que hacen necesaria una discriminación positiva de acceso a la administración de justicia.

¹⁶³ *Ibid.* artículo 2, num. 1-2.

El ámbito objetivo no desaparece bajo este sistema procesal¹⁶⁴ aunque adquiriera otra denominación llamada principio de inmediatez¹⁶⁵, pues la seguridad jurídica y la protección de derechos fundamentales de terceros es un imperativo que no puede desaparecer del ordenamiento jurídico. No obstante, su aplicación dependerá de factores presentes en la víctima o el accionante y en las circunstancias que rodearon el caso. Por ejemplo, la urgencia manifiesta para la protección solicitada, la continuidad de la vulneración y la presencia de elementos de fuerza mayor o caso fortuito, entre otros¹⁶⁶.

¹⁶⁴ El mismo Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente: “en tratándose de acción de tutela contra providencia judicial el requisito de la inmediatez deber ser más estricto, y que, en materia de acción de tutela interpuesta por autoridad pública, únicamente se debe flexibilizar el requisito de inmediatez, de manera excepcionalísima, cuando la entidad pública accionante se encuentre en unas condiciones institucionales que hayan impedido, de manera directa, la defensa inmediata de sus intereses en sede jurisdiccional, como por ejemplo, un estado de cosas inconstitucional declarado por el Juez Constitucional”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-184 de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶⁵ En algunos casos, tanto el Consejo de Estado como su homóloga, la Corte Suprema de Justicia, tendrán que acoger un término restrictivo de seis meses para interponer acciones de tutela contra providencia judicial. Al respecto, véase: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia proferida el 23 de enero de 2019. Radicación N.º 11001-03-15-000-2018-01176-01(AC). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto; CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia proferida el 8 de junio de 2016. Radicación número 11001-03-15-000-2015-0148-00. C. P. Hugo Fernando Bastidas; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC1059-2018 del 01 de febrero de 2018. Radicación N.º T1100102030002018-00078-00. M. P. Margarita Cabello Blanco; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC20675-2017 del 07 de diciembre de 2017. Radicación N.º 1100102030002017-03296-00. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

¹⁶⁶ Al unificar jurisprudencia, la Corte Constitucional indicó que no existe un término establecido como regla general para interponer la acción de tutela, ni siquiera cuando se trata de tutelas contra providencias judiciales. Así, el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional. En esa medida, no es admisible que se aplique un rasero de seis meses para la interposición de la acción de tutela sin tener en cuenta que la razonabilidad del plazo se determina por la finalidad de la tutela y que dicha finalidad se debe ponderar en cada caso concreto. Véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-332 de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Tampoco existe un régimen taxativo de criterios que considerar para la aplicación del ámbito subjetivo frente a un determinado asunto¹⁶⁷, puesto que este último ámbito, se insiste, dependerá de las características propias de cada caso en concreto. Ello da paso a la ponderación jurídica mediante la razonabilidad interpretativa, sin que sea permitido llegar a la arbitrariedad.

Este modelo se caracteriza por la existencia de un derecho regulado, acceso a la administración de justicia (A), un único presupuesto procesal regulador llamado principio de inmediatez (PI) y la adopción de acciones afirmativas, en casos excepcionales y especialísimos (AF). Ecuación teórica que se esquematiza de la siguiente manera:

$$A = PI + AF$$

Donde A, es igual al Acceso a la Administración de Justicia, o derecho regulado.

PI, es igual al presupuesto regulador, también conocido principio de inmediatez.

AF, es igual a las acciones afirmativas legales o jurisprudenciales.

Finalmente, existe un control estricto de constitucionalidad y convencionalidad de los derechos que puedan verse afectados en caso de que se niegue el amparo constitucional debido a la presentación tardía del mismo o a que se hizo fuera de un plazo razonable.

¹⁶⁷ Dichos eventos, señaló la Corte Constitucional, no son de carácter taxativo. Al respecto, véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-108 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

De ahí que sea necesario un análisis secundario del derecho de acceso a la administración de justicia desde la perspectiva del ámbito subjetivo.

CAPÍTULO II. DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL CONCEPTO DE PLAZO RAZONABLE COMO PRESUPUESTO PROCESAL INTEGRADOR DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los tres sistemas regionales de Derechos Humanos existentes a la fecha coinciden en adoptar un sistema procesal regulador de acceso a la administración de justicia internacional mediante el concepto genérico del plazo razonable, concepto que abarca los ámbitos objetivo y subjetivo de acceso a la administración de justicia. El Sistema Europeo de derechos humanos¹⁶⁸ y el Sistema interamericano¹⁶⁹ comparten un criterio objetivo que consiste en un término de seis (6) meses contados a partir de la última

¹⁶⁸ *Cfr.* CONVENCIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS O CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Artículo 35. La Corte Europea indica que la finalidad de dicho plazo consiste en garantizar la seguridad jurídica, permitir el análisis del caso dentro de un plazo razonable y evitar la incertidumbre y afectación de derechos de terceros. Sobre el particular, la Corte agrega que el plazo de seis meses empieza a contabilizarse a partir de la fecha en la que el demandante y/o su representante tienen conocimiento suficiente de la resolución interna definitiva. No obstante, si se trata de daños continuados, dicho término iniciará una vez haya cesado. Al respecto, véase: CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Affire Sabri Güneş vs. Turquie*, Sentencia del 29 de junio de 2012, párrafo 39; Caso *Affaire Idalov vs. Russie*, Sentencia del 22 de mayo de 2012. párr. 128; CONSEJO DE EUROPA / TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Guía práctica Sobre la Admisibilidad [en línea]. Madrid: Consejo de Europa / Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2014, p. 30-ss [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf

¹⁶⁹ *Cfr.* CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. artículo 46.1.b; y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión en su 137º período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011 y en su 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1º de agosto de 2013. Artículo 32.

decisión judicial proferida a nivel interno, para efectos de determinar la admisibilidad de las peticiones elevadas ante tales sistemas.

A su vez, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Africano de Derechos Humanos¹⁷⁰ comparten un criterio subjetivo de plazo razonable para analizar la admisibilidad de las peticiones. De manera tal que el intérprete jurídico de estos dos sistemas tiene la potestad para establecer si la petición fue presentada o no dentro de un plazo razonable, de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad. El sistema africano es el único de los tres sistemas que no establece un criterio objetivo en términos perentorios para acceder.

Es menester señalar que el contexto del surgimiento de cada uno de los sistemas regionales de derechos humanos ha llevado a crear, aplicar y analizar el acceso a la administración de justicia regional de acuerdo con las realidades existentes en cada continente. De ahí que en el sistema africano e interamericano¹⁷¹ se prevea la posibilidad de hacer un análisis objetivo y subjetivo del acceso a la administración de justicia, en el marco del concepto de plazo razonable.

¹⁷⁰ *Cfr.* UNIÓN EUROPEA. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. 27 de julio de 1981. Artículo 56.

¹⁷¹ Estos sistemas regionales de derechos humanos tienen en común un contexto generalizado de violencia al interior de los países miembros. Bien sea por la existencia de conflictos armados internos o por un pasado caracterizado por regímenes dictatoriales, que hacían necesario flexibilizar el acceso a la justicia regional de derechos humanos en aras de brindar protección a las víctimas. Al respecto, véase: GONZÁLEZ MORALES, Felipe. Las Transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos Durante los Procesos de Democratización de los Estados Partes. Trabajo de grado doctoral [en línea]. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2012. p. 25-ss [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/14731?show=full>; FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tercera edición, revisada y puesta al día. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

Este concepto del plazo razonable ha permitido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hacer un análisis completo de los ámbitos objetivo y subjetivo del derecho de acceso a la administración de justicia interamericana. Ello a fin de determinar la admisibilidad de una petición. Desde el ámbito objetivo, la aplicación del concepto del plazo razonable se traduce a la aplicación y contabilización del término de los seis (6) meses.

Desde el ámbito subjetivo, la aplicación del concepto del plazo razonable se torna un poco más compleja. Resulta necesario acudir a directrices establecidas en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos¹⁷² y al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷³, referente al agotamiento de los recursos internos.

En ese sentido, las disposiciones normativas establecen tres casos excepcionales para determinar la razonabilidad del tiempo transcurrido por fuera del plazo de los seis meses en aras de admitir una petición¹⁷⁴. Criterios que, si bien es cierto, son de carácter

¹⁷² Cfr. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". San José: 22, noviembre, 1969. art. 46.2.b.

¹⁷³ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011 y en su 147° período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1° de agosto de 2013. Artículo 32. arts. 31.2-32.2

¹⁷⁴ Al respecto, y para una mayor comprensión y profundización de cada uno de los criterios señalados véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. OEA/Ser. L/V/II.175 Doc. 20, de fecha 4 marzo 2020. Original: español [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DigestoADM-es.pdf>; SERRANO, Andrés González y SANABRIA MOYANO, Jesús Eduardo. Plazo razonable como criterio para considerar la admisibilidad de una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. En: Revista Republicana, Universidad Militar Nueva Granada, enero-junio de 2014, N.º 16, p. 79 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2014/12/PLAZO-RAZONABLE-COMO-CRITERIO-PARA-CONSIDERAR.pdf> ISSN: 1909 – 4450; FAUNDEZ LEDESMA, Héctor. El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos [en línea]. En:

taxativo, no implican necesariamente que sea necesario contabilizar un plazo perentorio, como ocurre en los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho. La razonabilidad del tiempo podrá ser analizada en meses, años o décadas, siempre y cuando se cumpla alguna de las excepciones que se transcriben a continuación.

a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados.

b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.

c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Mediante criterios de proporcionalidad y razonabilidad, estos lineamientos han permitido a la Comisión Interamericana establecer lo que ha de entenderse por plazo razonable. Un concepto abstracto, *sui generis* y con efectos *inter- partes*. Además, requiere el análisis de i) las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, ii) la actuación judicial de las víctimas a nivel interno, iii) el carácter continuado del daño y iv) la gravedad de los hechos o afectación de los derechos¹⁷⁵. Todo con el propósito de determinar la admisibilidad de la petición que es presentada de forma extemporánea, es decir, por fuera del plazo de los seis meses.

Revista IIDH, 2007, vol. 46 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22020.pdf>.

¹⁷⁵ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 72/08 Petición P- 1342-04 Admisibilidad Márcio Lapoente Da Silveira vs. Brasil, de fecha 16 de octubre de 2008; Informe N.º 364/20. Petición 1575-10 Informe de Admisibilidad. Javier Muñoz Valdés y Otros vs. Colombia. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 382, de fecha 14 diciembre 2020.

Un ejemplo de lo dicho lo constituyen los casos referentes a graves violaciones a los derechos humanos, como delitos de desaparición forzada, secuestro, tortura, o desplazamiento forzado. En estas conductas, el carácter continuado, la impunidad de los hechos y la naturaleza de estos llevan a asumir una postura flexible o relativa al aplicar el concepto del plazo razonable desde una óptica subjetiva¹⁷⁶.

En otros casos, por ejemplo, la Comisión Interamericana ha analizado el concepto del plazo razonable tomando en consideración la calidad de la víctima, la inejecución de las decisiones a nivel interno y, en consecuencia, el carácter continuado del daño generado en razón al actuar estatal¹⁷⁷.

A pesar de lo anterior, lo determinante será la existencia de una causa que justifique la aplicación excepcional del plazo razonable desde el ámbito subjetivo al caso en concreto. Por ejemplo, *el contexto generalizado de violencia ejercida por el Estado*¹⁷⁸, *la existencia de un patrón de denegación de justicia y de impunidad, o leyes*

¹⁷⁶ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 17/12 Petición P- 900-08 Admisibilidad caso Djamel Ameziene vs. Estados Unidos del 20 de marzo de 2012.; Informe N.º 314/20 Petición P-162-11 Informe de Admisibilidad caso Iván Bressan y Marcelo Tello vs. Argentina. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 332, de fecha 17 noviembre 2020.

¹⁷⁷ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 147/11 Peticiones 4418-02. José Antonio Gómez Tello e Iván Víctor Enríquez Feijóo, 980-03, Sussy Ivette y Wendy Estahel Encalada Cherrez. Admisibilidad vs. Ecuador, de fecha 1º de noviembre de 2011. En dicho asunto, por ejemplo, la Comisión analizó el carácter continuado del daño generado en contra de un grupo de estudiantes por la inejecución de una resolución que, pese a estar en firme seguía produciendo daños a las víctimas, quienes habrían presentado la petición ante la CIDH por fuera del plazo de los 6 meses.

¹⁷⁸ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la masacre de las dos Erres vs. Guatemala. Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 152; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, N.º 212.

*autoamnistía*¹⁷⁹. De lo contrario o, en otras palabras, ante la ausencia de criterios reales que hagan justificable la inoperancia del plazo de los seis (6) meses para determinar la razonabilidad de la petición presentada de forma extemporánea, la decisión a adoptar será la inadmisibilidad del caso en concreto¹⁸⁰.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la existencia diferencial y particular de ciertos grupos de personas vulnerables. Y, en tal sentido, ha instado a los Estados parte de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos a adoptar medidas diferenciadas que garanticen la igualdad formal y material.

Entre otras cosas, indica lo siguiente:

...el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los intereses de los propios intereses¹⁸¹.

Asimismo, en la opinión consultiva OC-18/03, la Corte Interamericana señaló que: “(l)os Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas”.

¹⁷⁹ *Cfr.* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C N.º 359, párr. 168.

¹⁸⁰ *Cfr.* COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 159/10, Petición 1250-06. Inadmisibilidad. Iris Martínez y otros. Uruguay. 1 de noviembre de 2010. párrs. 2, 43-44.

¹⁸¹ *Cfr.* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, N.º 16. párr. 119.

Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha instado a los Estados miembros del Convenio Europeo de Derechos Humanos a no realizar interpretaciones tan estrictas y exegéticas de las normas procesales. Así, podrá garantizarse el acceso a la administración de justicia a las víctimas. Al respecto, precisa:

Se entiende por formalismo excesivo una interpretación particularmente estricta de las normas procesales que puede privar al demandante de su derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales. Pueden tratarse, por ejemplo, de interpretaciones rigurosas de los plazos, de las normas procesales y de las pruebas.

Una interpretación estricta de las normas procesales por parte de los tribunales constitucionales puede privar al demandante de su derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, si una norma procesal —como un plazo de prescripción— se interpreta de manera que impide que las reclamaciones de fondo del demandante se examinen, esto menoscaba el derecho de acceso a un órgano jurisdiccional¹⁸².

Como puede verse, este sistema procesal de acceso a la administración de justicia regional prevé los ámbitos objetivo y subjetivo, bajo la modalidad del plazo razonable. Y aunque la aplicación del ámbito subjetivo de la CIDH en un caso en concreto dependerá de la verificación de cualquiera de los tres criterios que señala la Convención Americana sobre la excepción del agotamiento de los recursos internos, ello no implica *per se* que la Comisión deba regirse por un plazo perentorio para determinar la admisibilidad desde el punto de vista subjetivo. O que deba regirse por un catálogo de excepciones jurisprudenciales de carácter taxativo.

¹⁸² Cfr. CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Manual Sobre Derecho europeo relativo al acceso a la justicia [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. p. 133 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_SPA.pdf

Recapitulación

Este modelo se caracteriza por la existencia de un derecho regulado, acceso a la administración de justicia (A), un presupuesto procesal regulador llamado plazo razonable que se materializa de dos formas: la primera, desde el ámbito objetivo (O), mediante la aplicación de un plazo perentorio de seis (6) meses. Mientras que, la segunda, se concibe a la luz del ámbito subjetivo por medio de criterios de proporcionalidad y razonabilidad en casos excepcionales y especialísimos (S). Ecuación teórica que se esquematiza de la siguiente manera:

$$A = PO + PS$$

Donde A es igual al acceso a la administración de justicia o derecho regulado.

PO es igual al presupuesto objetivo regulador de carácter perentorio de seis meses.

PS es igual al presupuesto subjetivo, aplicable bajo los criterios del reglamento de la Comisión frente al agotamiento de los recursos internos.

El ámbito objetivo de acceso a la administración de justicia no desaparece bajo este sistema procesal, pese a no ser denominado bajo el concepto de la caducidad. Una de las características del sistema es la seguridad jurídica. De ahí que se establezca un término perentorio de seis meses para acudir ante el sistema interamericano a través del sistema de peticiones.

Este modelo de acceso a la administración de justicia tiene en común con el que hemos visto para la acción de tutela¹⁸³ que, en ambos casos, no importa el tiempo transcurrido para contabilizar el plazo razonable. Sino que lo importante son las circunstancias especiales que rodean al caso en particular. Por ejemplo, el grado de vulnerabilidad de la víctima y el cumplimiento de determinadas circunstancias que hacen necesaria la diferenciación positiva para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igual real.

Tanto este sistema procesal de acceso a la administración de justicia como el previsto para la acción de tutela –en lo referente al presupuesto regulador– nutren el derecho en cuestión, ya que permiten al operador jurídico la posibilidad de hacer un análisis subjetivo mediante la ponderación de los derechos y principios en juego en un caso concreto. Situación que se asemeja al sistema de las excepciones jurisprudenciales en materia de caducidad, con las particularidades vistas para dicha herramienta jurisprudencial.

Los tres sistemas procesales de acceso a la administración de justicia vistos hasta ahora comparten el carácter exceptivo frente al ámbito objetivo del derecho en mención mediante la aplicación del criterio de la continuidad y cognoscibilidad del daño. Ello a fin de determinar la admisibilidad de la demanda, amparo o petición, según se trate.

Por otro lado, resulta menester hacer un análisis de la tensión presente entre los, derechos, principios y reglas que se generan al momento de garantizar el acceso a la

¹⁸³ *Cfr. Supra*, segunda parte, capítulo primero.

administración de justicia mediante el establecimiento de presupuestos procesales, de lo cual pasaremos a abordar seguidamente.

CAPÍTULO III. PONDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INHERENTES Y/O DERIVADOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La tensión entre los derechos, principios y reglas es una constante presente en el desarrollo de los casos que son sometidos ante la administración de justicia. Esa tensión cobra fuerza y se hace latente en el desarrollo y garantía del acceso a la administración de justicia cuando la víctima del daño antijurídico acude por fuera de los plazos previstos por el legislador. Por tanto, resulta necesario un análisis secundario de las causas que impidieron acceder de forma oportuna, tal y como se expuso en los capítulos I y II de esta segunda parte del trabajo.

Podríamos decir que la tensión generada entre el presupuesto regulador y la garantía del derecho materia de análisis se presenta entre los principios de la seguridad jurídica-cosa juzgada vs. el principio *pro-persona* y el principio de igualdad material, en concordancia con el derecho a conocer la verdad de lo sucedido. En otras palabras, se trata de una tensión originaria y autónoma que no depende de la acreditación del daño antijurídico para que se genere, sino del rechazo de la demanda por haberse presentado de forma extemporánea.

En suma, no existe una tensión entre el principio de la seguridad jurídica y el derecho a la reparación integral de las víctimas. Lo anterior obedece a que este último no es un

derecho autónomo, sino que su existencia y reconocimiento dependerá de la acreditación del daño antijurídico por parte de la víctima¹⁸⁴. Por ende, no es válido afirmar que se genera una tensión entre el principio y el derecho referido, pues la misma dependerá de que esté acreditado el daño antijurídico en el transcurso del proceso y de que la demanda sea rechazada mediante sentencia de fondo por haber operado el fenómeno de la caducidad, en cuyo caso si se genera una tensión derivada, pero no primigenia¹⁸⁵.

El mecanismo por excelencia idóneo para resolver la tensión que se genera entre principios y derechos como consecuencia de la aplicación del concepto de la caducidad es la ponderación y el test de proporcionalidad. Asimismo, resulta de vital importancia la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad o convencionalidad.

Ahora bien, surge una pregunta: ¿cuándo y cómo ponderar el acceso a la administración de justicia desde el ámbito subjetivo? La respuesta es variable¹⁸⁶: si existe una vulneración colectiva de derechos humanos o constitucionales, como sucede en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, la tensión es casi nula. De

¹⁸⁴ El propio artículo 90 constitucional hace referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado, bajo ciertos supuestos allí mencionados, desarrollados por la Jurisprudencia a lo largo de los años. Al respecto véase: HENAO PEREZ, JUAN CARLOS. "El Daño, Análisis Comparativo de La Responsabilidad Extracontractual Del Estado De Derecho Colombiano y Frances" Segunda reimpresión. 2007. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

¹⁸⁵ Algunas investigaciones manifiestan que se genera una colisión de los principios de seguridad jurídica y de reparación integral de víctimas frente al delito de desaparición forzada como consecuencia del fenómeno de la caducidad. Lo cual, como hemos visto, no es cierto. Sobre dicha apreciación, véase: CAMPO BAENA, Ingrid Jimena; PATIÑO VÉLEZ, Diana Carolina, y BUITRÓN PAZ, Beatriz Adriana. El Fenómeno de la Caducidad del medio de control de Reparación Directa por el Delito de Lesa Humanidad, Desaparición Forzada en Colombia a la Luz de la Jurisprudencia del Consejo de Estado entre los años 2007 a 2017. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo Popayán: Universidad del Cauca, 2018.

¹⁸⁶ No se pretende debatir o reabrir el debate que se genera entre normas, reglas y principios de los cuales se han ocupado Hart, Dworkin, Robert Alexy, y Manuel Atienza, entre otros autores. Lo pretendido es enunciar pautas o directrices que pudiesen ser adoptadas en la resolución de los casos.

manera que resulta procedente garantizar el derecho más allá de los plazos perentorios. Pese a que los hechos del caso en concreto pudieran involucrar a una víctima o víctimas determinadas, las consecuencias suelen ser de carácter colectivo al menoscabar la esencia misma del ser humano: su dignidad como ser viviente.

Sin embargo, si la afectación de los derechos involucrados como consecuencia del plazo del tiempo repercute en el plano individual, resulta necesario acudir a criterios 'inter-partes' presentes en la víctima. Por ejemplo, la edad, la capacidad para ser parte, el grado de vulnerabilidad, el carácter continuado del daño, la cognoscibilidad del daño, entre los demás que han sido vistos en los capítulos precedentes. Dichos criterios son reforzados a través de la interpretación de principios como el de favorabilidad, igualdad material y *principio prohomine o pro-persona*.

CONCLUSIONES

Si hay algo que caracteriza a las ciencias exactas, como la física o la matemática, es aquella premisa según la cual el tiempo no es absoluto por cuanto su carácter es relativo. Pero, si el tiempo no es absoluto aun dentro de las ciencias exactas, ¿por qué dentro del derecho, como ciencia jurídica que es, se limita mediante plazos perentorios que dan vía libre al ámbito objetivo y dejan de lado el ámbito subjetivo de acceso a la administración de justicia? La respuesta es una sola: "seguridad jurídica".

Esa seguridad jurídica como ideal y como principio que debe regir las relaciones jurídicas de las personas, propia de los ordenamientos democráticos y del Estado de derecho, es la que ha permitido la creación de figuras procesales como la de la

caducidad, puesto que tiene el propósito de regular derechos tan fundamentales como el acceso a la administración de justicia. No obstante, la búsqueda de ese ideal implicó una denegación de justicia durante muchos años. Panorama que, si bien cambió con la adopción de criterios propios de un análisis subjetivo y dio paso a las excepciones jurisprudenciales, con el paso del tiempo demostró la insuficiencia del presupuesto referido.

El surgimiento de las excepciones jurisprudenciales fue una medida que quiso contrarrestar los efectos negativos del paso del tiempo en los derechos de las víctimas del daño antijurídico. Una medida que evidenció las omisiones legislativas frente al derecho regulado. Aun así, el cambio constante de las mismas en el ámbito de su aplicación e interpretación hizo de ellas una herramienta ineficaz que no garantizaba el acceso a la administración de justicia desde el ámbito subjetivo en condiciones de igualdad real.

Las intervenciones del legislador, en cuanto al derecho analizado y el presupuesto regulador, son escasas y tardías. Por ejemplo, hoy en día se presenta una omisión legislativa frente a los delitos de lesa humanidad que da vía libre a la intervención del poder judicial en la adopción de una sentencia de unificación de carácter regresivo, que no resulta para nada evolutiva en materia de acceso a la administración de justicia ni en afectación grave a los derechos humanos.

Otros sistemas procesales reguladores del derecho en cuestión integran la aplicación de los ámbitos objetivo y subjetivo del mismo mediante un presupuesto procesal más garantista llamado plazo razonable. Así, justifican la necesidad en factores históricos y

presentes de modo, tiempo y lugar de la víctima, en concordancia con la teoría de la vulnerabilidad y la continuidad del daño. Sin que ello implique *per se* la aplicación arbitraria o desproporcional de dicho concepto.

La existencia del ámbito subjetivo en el derecho de acceso a la administración de justicia es un elemento más sin el cual la esencia misma del derecho carecería de sentido. Principios como el de la reparación integral de las víctimas, la solidaridad y el derecho a la verdad tienen su razón de ser precisamente en este ámbito del derecho en cuestión. Por lo tanto, es necesaria la ponderación para contrarrestar los efectos del principio de la seguridad jurídica y la sostenibilidad financiera.

En suma, es competencia del legislador y del poder judicial adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real a las víctimas del daño antijurídico. Ello a través de la integración de los ámbitos objetivos y subjetivos del derecho referido, pues, de lo contrario, se habilita la posibilidad de que el Estado colombiano sea condenado en el plano internacional por incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

El papel de las víctimas del daño antijurídico en la búsqueda de la verdad ha sido arduo y complejo, fenómenos como la caducidad y la prescripción fueron, y han sido, una limitante de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad real en la mayoría de los casos, es por ello que su causa debe ser ante todo invencible, como el poema con el cual se ha dado inicio a la presente investigación y a quienes lo dedico.

Las sentencias de unificación en materia de caducidad, emitidas tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional, permiten afirmar que los derechos son

aquello que los jueces dicen en sus providencias, siempre que la ley y el gobierno de turno así se los permita.

Se concluye la presente investigación sin antes decir, como quizás lo hubiese dicho Joseph Campbell en su obra *El héroe de las mil caras*, que en algún momento de la historia los profesionales del derecho fueron vistos como héroes y heroínas. Como el personaje que compartía sus conocimientos en la búsqueda de la verdad y la justicia. Pero, en algún momento de la historia, ese panorama cambió de forma radical. De golpe, fueron catalogados como parte de los villanos que menoscaban los derechos de nuestra sociedad, de aquella que solo espera que el héroe que existió en el pasado reivindique su existencia y proteja sus derechos. Derechos como el de poder acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad real, sin arrogarse protagonismo, como suelen hacerlo algunos magistrados al llegar a una de las Altas Cortes cambiando de forma irracional el precedente existente.

Este trabajo inconcluso como muchos, no pretende dar respuesta definitiva a un aspecto del derecho procesal administrativo, sólo es una mirada diferente a la que durante muchos años ha imperado en nuestro ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLO GALVIS, Ricardo. Introducción al Estudio de las Normas de los Cogens en el Seno de la Comisión de Derecho Internacional [en línea]. En: CDI [consultado 12 febrero 2021].

Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/articlr/view/14310/11521>

ACEVEDO PRADA, Luis Alfonso. Caducidad, prescripción, perención, preclusión y términos. Primera edición. Bogotá: Ediciones Jurídica Radar. 1ª Edición, 2004.

ACOSTA PEÑALOZA, Juan Pablo, y SEVERICHE VELÁSQUEZ, Sergio. La jerarquía del derecho internacional humanitario en el ordenamiento jurídico colombiano: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. [en línea]. En: Universidad Externado de Colombia, Serie Documentos de Trabajo, N.º 7. [consultado 18 mayo 2021]. Disponible en: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2016/08/DOC-DE-TRABAJO-SLADI-7-1.pdf>

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. (Pulido, Carlos. Bernal. Trad.) Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª Edición, 2014.

ALBERTSON FINEMAN, Martha. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition [en línea]. En: Yale Journal of Law & Feminism, 2008, vol. 20, N.º 1 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1277&context=yjlf;>

_____. Vulnerability and Inevitable Inequality [en línea]. En: Oslo Law Review, 2017, vol. 4, pp. 133-149 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.idunn.no/file/pdf/67038548/vulnerability_and_inevitable_inequality.pdf

ALVARADO VELLOSO, Adolfo. Introducción al Estudio del Derecho Procesal. Primera Parte. Primera edición. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores, 2000.

_____. El Garantismo Procesal. Buenos Aires: Editorial Adrus, 2010.

ÁLVAREZ JOFRE, Ana Sofía. (2020). La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción en Chile en el caso de los migrantes indocumentados [en línea]. Tesis de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Universidad de Chile, 2020 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/176837>

BODANIS, David. E= Mc2: La Biografía de la Ecuación más famosa del Mundo. Madrid: Editorial Amat, 2020.

BENITEZ ARTEGA, Lucía Graciela, y CABRERA CASABÓN, Rocío del Socorro. La Caducidad en la Acción de Reparación Directa por Responsabilidad Médica. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos, 2012.

BENITEZ PINEDO, Eduardo Andrés. La Huida de la Caducidad del Derecho Administrativo. Trabajo de grado Magíster en Justicia y Tutela de Derechos con Énfasis en Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Quinta edición. Bogotá: Señal Editora, 1999.

BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Quinta Edición. Bogotá: Editorial Temis, 2016.

BUSHNELL, David. Colombia: Una Nación a pesar de sí misma. Nuestra Historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy. Bogotá: Editorial Ariel.

CAMPO BAENA, Ingrid Jimena; PATIÑO VÉLEZ, Diana Carolina, y BUITRÓN PAZ, Beatriz Adriana. El Fenómeno de la Caducidad del medio de control de Reparación Directa por el Delito de Lesa Humanidad, Desaparición Forzada en Colombia a la Luz de la Jurisprudencia del Consejo de Estado entre los años 2007 a 2017. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Popayán: Universidad del Cauca, 2018.

CANÇADO TRINDADE, A. A. (s.f.). Jus Cogens in Contemporary International Law. Audivisual Library of International Law [video]. Naciones Unidas, 2021 [consultado 18 febrero 2021]. Disponible en: https://legal.un.org/avl/ls/Cancado-Trindade_IL_video_1.html

CANO-BLANDÓN, Luisa Fernanda. El principio de inmediatez de la acción de tutela [en línea]. En: Entramado, 2017, vol. 13, N.º1, pp. 114-127 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://doi.org/10.18041/entramado.2017v13n1.25140>.

CAÑIZARES LASO, Ana. La Caducidad de Los Derechos y Acciones. Madrid: Civitas, 2001.

CÁRDENAS MEJÍA, Juan Carlos. Causa Extraña como eximente de Responsabilidad. En: CASTRO DE CIFUENTES, Marcela (coord.). *Derecho de las Obligaciones*. Tomo II, vol. 2. Bogotá: Editorial Temis, 2010.

CARRASCO CASTELLANOS, María Fernanda y RUEDA MUÑOZ, Claudia Paola. La Caducidad en la Pretensión de Reparación Directa frente al Delito de Desplazamiento Forzado. Bogotá: Universidad Santo Tomas, 2015.

CRUZ PONCE, Lisandro. Análisis Histórico de La Caducidad en el Derecho. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Nueva Serie. Mayo-agosto, 1987, año XX, N.º 59.

DABOVE, María Isolina. Derechos Humanos de las Personas Mayores, Accesos a la Justicia, Protección Internacional. Bogotá: Editorial Astrea, Universidad del Rosario, 2017.

DE MULINEN, Frédéric. Manual sobre el Derecho de la Guerra para las Fuerzas Armadas. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 1991.

DELGADO ROMO, Pedro Pablo, y TOBAR VALLEJO, Edinson. Responsabilidad Internacional Agravada del Estado por Violación de los Derechos Humanos dentro del Sistema Interamericano. Trabajo de grado Monografía. Popayán: Universidad del Cauca, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho Público, 2007.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tercera edición, revisada y puesta al día. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos [en línea]. En: Revista IIDH, 2007, vol. 46 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22020.pdf>.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. El Contencioso Administrativo, y la Responsabilidad del Estado en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración: Fundamentos y Tendencias Actuales. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1986.

FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, Iván Mauricio. Manual de Derecho Procesal Administrativo y Derecho Contencioso Administrativo [en línea]. Armenia: Universidad La Gran Colombia – Seccional Armenia, Editorial Universitaria, 2015. p. 333-ss [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V2.pdf

FERRAJOLI, Luigi. Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

_____. Garantismo. Una discusión sobre Derecho y Democracia. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

_____. El Modelo Garantista [video]. Universidad Sergio Arboleda: 10, octubre, 2013 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FN2ggQOMWLQ>

FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. Responsabilidad Internacional Agravada del Estado Colombiano. Trabajo de grado de maestría. Bogotá: Universidad del Rosario, 2016.

FLÓREZ REYES, Luisa Fernanda. La figura de la caducidad en el medio de control de Reparación Directa en Colombia, en el marco del genocidio, de los crímenes de guerra, de lesa humanidad y otras graves violaciones de Derechos Humanos: el imperativo y urgente tránsito hacia un control pleno de convencionalidad. Trabajo de grado de maestría. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

FRANCO LEGUÍZAMO, Camilo Armando. Caleidoscopio de la fuerza mayor (derecho comparado e internacional) [en línea]. En: REVIST@ e – Mercatoria, 2009, vol. 8, N.º 1 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.emercatoria.edu.co/PAGINAS/VOLUMEN8/PDF01/caleidoscopio.pdf>

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. De la “constitucionalización” a la “convencionalización” del ordenamiento jurídico. La contribución del ius constitutionale commune. En: Revista

Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, junio, 2016, 36, pp. 131-166.
DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n36.05>.

GIL BOTERO, Enrique. Tesoro de Responsabilidad Extracontractual del Estado. Bogotá: Editorial Temis, 2015. De forma somera, este autor desarrolla un análisis de las excepciones jurisprudenciales vigentes en su momento.

GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo. La Caducidad. Madrid: Editorial Montecorvo. S. A., 1990.

GONZÁLEZ GARCÍA, Diana Carolina. 1989: el año cumbre del narcoterrorismo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Comunicación y lenguaje Comunicación Social, 2010.

GONZÁLEZ LE SAUX, Marianne y PARRA VERA, Óscar. Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz. [en línea]. En: Revista IIDH, 2013, vol. 47, N.º 24, pp. 237-257 [consultado 12 febrero 2021].
Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>

GONZÁLEZ MORALES, Felipe. Las Transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos Durante los Procesos de Democratización de los Estados Partes. Trabajo de grado doctoral [en línea]. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2012. p. 25-ss [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/14731?show=full>

GONZÁLES PINEDA, José Ramón. Caducidad, prescripción y preclusión de acuerdo a la interpretación y aplicación del derecho. México: SPI.

GRAWEIN, Alexander. Verjährung und gesetzliche Befristung (Prescripción y plazos legales). Leipzig: Civilrechtliche Grundlegung, 1880.

GÓMEZ LEE, Iván Darío, La Seguridad Jurídica. Una Teoría multidisciplinaria aplicada a las Instituciones. Tesis Doctoral. Universidad Externado de Colombia. Volumen II. 2016.

GÜECHA MEDINA, Ciro Norberto. Derecho Procesal Administrativo. Tercera edición. Tercera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, 2014.

HAWKING, Stephen. Brevísima Historia del Tiempo. Bogotá: Editorial Planeta, 2016.

HENCKAERTS, Jean-Marie y DOSWALD-BECK, Louise. Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 2007. Derecho Internacional Humanitario Aplicado. Casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Fundación Konrad Adenauer, TM Editores, 1998.

HENAO KAFFURE, Liliana. El concepto de Pandemia: debate e implicaciones a propósito de la pandemia de influenza de 2009 [en línea]. En: Rev. Gerencia. Políticas, Salud, Universidad Nacional de Colombia, julio-diciembre, 2010, vol. 9, N.º 19 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rqps/v9n19/v9n19a05.pdf>

HENAO PEREZ, JUAN CARLOS. "El Daño, Análisis Comparativo de La Responsabilidad Extracontractual Del Estado De Derecho Colombiano y Frances" Segunda reimpresión. 2007. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

HERSZENBAUN, Miguel Alejandro. La Antinomia de la Razón Pura en Kant y Hegel. Madrid: Ediciones Alamanda, 2018.

HINESTROSA, Fernando. Tratado de las Obligaciones: Concepto, Estructura, Vicisitudes. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

IBÁÑEZ RIVAS, Juana María. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. En: *Revista IIDH*, vol. 51, 2010 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25555.pdf>.

IDROVO, Álvaro Javier. Epidemias, endemias y conglomerados: conceptos básicos. Universidad Nacional de Colombia [en línea]. En: *Rev. Fac. Med.*, 2000, vol. 48, N.º 3, pp. 175-180 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/download/19623/20690>. ISSN electrónico 2357-3848. ISSN impreso 0120-0011.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Manual Autoformativo sobre acceso a la Justicia y Derechos Económicos Sociales y Culturales [en línea]. San José: Instituto Americano de Derechos Humanos, 2010 [citado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27514.pdf>

_____. Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes [en línea]. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2014 [citado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1153/manual-general-de-litigio-en-s-i.pdf>

KANT, Immanuel. Critica de la Razón Pura [en línea]. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez, 1928 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ataun.eus/BIBLIOTECAGRATUITA/CI%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/Inmanuel%20Kant/Cr%C3%ADtica%20de%20la%20raz%C3%B3n%20pura.pdf>.

KOHN, Nina. Vulnerability Theory and the Role of Government [en línea]. En: *Journal of Law & Feminism*, 2014, vol. 1, N.º 26, pp. 1-27 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1345&context=yjlf#:~:text=Fineman%20sees%20vulnerability%20theory%20as,traditional%20approaches%20to%20equality%20cannot>

LA ROTA, Miguel Emilio, ORDOÑEZ, Sebastián Lalinde, MORA SANTA, Sandra, y UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014. [en línea]. En: Dejusticia. [consultado 17 mayo de 2021]. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomo I. Bogotá: Editorial Dupre, 2002.

LÓPEZ MEDINA, Diego. Teoría Impura del Derecho La transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Bogotá: Legis, Universidad Nacional, Universidad de los Andes, 2004.

_____. El Derecho de los Jueces. Bogotá: Legis, Universidad de los Andes, Segunda Edición. Decimoséptima reimpresión 2018.

LUCENA GONZÁLEZ, Pedro Antonio. Contribución al Estudio de la Prescripción y la Caducidad. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015. p. 134.

MÉDICOS SIN FRONTERAS. ¿Qué es una pandemia? ¿Cuál es la diferencia entre pandemia y epidemia? [en línea]. En: Médicos Sin Fronteras, 12, marzo, 2020 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.msf.org.ar/actualidad/que-una-pandemiacual-la-diferencia-pandemia-y-epidemia>

MÉNDEZ, Juan; OLIVEIRA, Alicia y GUEMBE María José. El Derecho a la Verdad Frente a las Graves Violaciones de los Derechos Humanos, y la Verdad Derecho de la Sociedad. En: COURTIS, Christian y ABREGU Martín. *La Aplicación de los Tratados Sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Editores del Puerto, 1997.

MENDOZA PEREZ, Andrea Carolina y ARCINIEGAS TORO, Gerson Batista. Caducidad en la Pretensión de Reparación Directa Respecto al Delito de Desaparición Forzada. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho, 2014

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.

MONTORO BALLESTEROS, Alberto. La aleatoriedad en el derecho y el problema de la justicia [en línea]. En: *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia, 2005, N.º 23, p. 71-102 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/11385/1/AD23%202005%20p%2071102.pdf>

MURCIA, Luis Eduardo. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Bogotá: Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2004. p. 19-22.

NACIONES UNIDAS. Informe del Relator Especial de la ONU Sobre Tortura. E/CN.4/1995/34, del 12 de enero de 1995.

NIETZSCHE, Friedrich. Aurora. Bogotá: Grupo sin fronteras S. A. S., 2017.

NOVAK TALAVERA, Fabián. Barcelona Traction Light and Power Company Limited [en línea]. España vs. Bélgica. En: Instituto de Estudios Internacionales. Agenda

Internacional, 1970 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwigxaTf4PTuAhVv0FkKHWj-ARgQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F6302540.pdf&usg=AOvVaw3AxvxDnKND5jgSOXESWahU>

ORTEGA TORRES, Jorge. Código Administrativo. Bogotá: Temis.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. [en línea]. En: Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 2020, vol. 7, N.º 2. [consultado 21 mayo de 2021]. Disponible en:
<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9564/13567>

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La Generación de condiciones de salubridad en las ciudades y la igualdad Material: El imperativo de una evolución conceptual y relacional inescindible antropocéntrica y anticipativa [documento en proceso de publicación]. Bogotá, 2021.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia. La cultura de la anticipación como elemento central y articulador de una conciliación urgente, necesaria y posible [documento en proceso de publicación]. Bogotá, 2021.

PEÑA LÓPEZ, Fernando. El dies a quo y el plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad por daños en el CC: criterios procedentes de algunos textos europeos

de soft law y del Derecho estadounidense que podrían servir para su reforma e interpretación [en línea]. En: Revista para el Análisis del Derecho. Universidad de la Coruña, octubre de 2011 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/878_es.pdf

PÉREZ ARIAS, Luz Marcela y MARTÍNEZ OSORIO, Sergio Andrés. Las Excepciones Jurisprudenciales al Término de Caducidad de La Acción de Reparación Directa en Colombia, en Casos de Graves Violaciones a Los Derechos Humanos. Una Ponderación entre El Principio de Seguridad Jurídica vs. El Acceso A La Administración de Justicia y El Deber de Reparación Integral de Las Víctimas. Trabajo de Grado. Bucaramanga: Universidad Distrital de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2012.

PINTO, Mónica. El ius cogens en la jurisprudencia internacional [video]. Disponible en: https://legal.un.org/avl/ls/Pinto_CT_video.html [consultado 12 febrero 2021].

RAWLS, John. El Derecho de Gentes. [en línea]. En: Isegoria, Harvard University, 1997, Cambridge, N.º 16, pp. 5-36. [consultado 18 mayo 2021]. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/182>

SAMPER, María Elvira. 1989. Bogotá: Editorial Planeta, 2019.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El concepto de convencionalidad: Vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de Derechos Humanos. Ideas

fuerza rectoras. Trabajo de Investigación Posdoctoral. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Externado de Colombia, 2016

SARMIENTO, Álvaro (comp.). Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Pontificia Universidad Javeriana & CICR. En: *Derecho Internacional Humanitario Aplicado. Casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, TM Editores, 1998.

SCHWELB, Egon. Some aspects of International *Ius Cogens* as formulated by the International Law Commission. En: *AJIL*, 1967, vol. 61.

SERRANO, Andrés González y SANABRIA MOYANO, Jesús Eduardo. Plazo razonable como criterio para considerar la admisibilidad de una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. En: *Revista Republicana*, Universidad Militar Nueva Granada, enero-junio de 2014, N.º 16, p. 79-9 [consultado 12 febrero 2021].
Disponibile: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2014/12/PLAZO-RAZONABLE-COMO-CRITERIO-PARA-CONSIDERAR.pdf> ISSN: 1909 – 4450

SIERRA ZAMORA, Paola Alexandra; CUBIDES CÁRDENAS, Jaime y CARRASCO SOULÉ, Hugo. El control de convencionalidad: aspectos generales en el sistema interamericano de derechos humanos y en el derecho colombiano [en línea]. En: *Colección JUS público*, Universidad Católica de Colombia, 2016, N.º 17 [consultado 12 febrero 2021].
Disponibile en:

https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/18605/1/El-control-de-convencionalidad_Cap02.pdf

SOUSA SANTOS, Boaventura de, y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. El Calidoscopio de las Justicias en Colombia. Análisis Socio Jurídico. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes. Bogotá, 2001.

SYVIE-STOYANKA, Junod. Comentario del Protocolo II Adicional los Convenios de Ginebra y del Artículo 3 de los Convenios. Bogotá: CICR Plaza & Janés Editores Colombia S.A., 1998.

TIRADO, Francisco y CAÑADA, José. Epidemias: un nuevo objeto sociotécnico [en línea]. En: Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo-agosto, 2011, N.º 56, p. 133-156 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v18n56/v18n56a6.pdf> ISSN 1405-1435

TOSCANO LÓPEZ, Fredy. Aproximación conceptual al “acceso efectivo a la administración de justicia” a partir de la teoría de la acción procesal [en línea]. En: Revista De Derecho Privado, 2013, N.º 24, p. 237-257 [citado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/3486>

VILLARREAL LIZÁRRAGA, Pedro Alejandro. Pandemias y Derecho: Una Perspectiva de Ordenanza Global. México: Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019.

VIOLA, Francesco. Derecho de Gentes Antiguo y Contemporáneo. Persona y Derecho. En: Globalización y Derecho, N.º 51, 2004, pp. 165-189. [consultado 22 mayo 2021]. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32500>

VON AGUILAR, Lorena Guadalupe. Derecho y pandemias. México: Editorial El Colegio Nacional, Tirant lo Blanch, 2019.

VON BOGDANDY, Armin y VILLARREAL, Pedro. International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis [en línea]. En: MPIL Research Paper Series, Max Planck Institute, 2020, N.º 2020-07 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650

YAGÜEZ, Ricardo de Ángel. Tratado de Responsabilidad Civil. Madrid: Editorial Civitas, 1993.

NORMAS NACIONALES

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 3398. (24, diciembre, 1965). Por el cual se organiza la defensa nacional. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1965, N.º 31.842.

_____. _____. Decreto 1660 (4, agosto, 1968). Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 15 y 20 de 1972, los Decretos 250 y 762 de 1970, 546 de 1911 y 717 de 1978, y otras disposiciones sobre administración del personal de

la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1968, N.º 35.088.

_____. _____. Decreto 2304 (7, octubre, 1989). Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1984, N.º 39.013.

_____. _____. Decreto Ley 2591 (19, noviembre, 1991). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1991, N.º 40.165.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 288 (5, julio, 1996). Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1996, N.º 42.826.

_____. _____. Ley 446 (7, julio, 1998). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Diario Oficial. Bogotá D. C., 1998, N.º 43.335.

_____. _____ . Ley 589 (6, julio, 2000). Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2000, N.º 44.073.

_____. _____ . Ley 1437 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D. C., 2000, N.º 47.956.

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 12 de agosto de 1954.

_____. Sentencia de 24 de junio de 1965. C. P. Alejandro Domínguez Molina.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 29 de febrero de 1972.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 16 de julio de 1984.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 8 de noviembre de 1991. Radicación N.º 1204.

_____. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de noviembre de 1991. Radicación N.º S-122. C. P. Dolly Pedraza de Arenas.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 26 de febrero de 1992. Radicación N.º 5153. C. P. Dolly Pedraza de Arenas.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 23 de junio de 1992. Radicación N.º 6617.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1992. Radicación N.º 6897. M. P. Daniel Suárez Hernández.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 1992. Radicación N.º 1882.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 14 de diciembre de 1992. Radicación N.º 1054.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 1 de junio de 1993. Radicación N.º 7878.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero de 1994. Radicación N.º 8610. M. P. Carlos Betancur Jaramillo.

_____. Sentencia del 13 de diciembre de 1995. Radicación N.º S-544. C. P. Álvaro Lecompte Luna.

_____. Auto del 15 de febrero de 1996. Radicación N.º 11.239. M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

_____. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de septiembre de 1996. Radicación N.º S-636. M. P. Carlos Betancur Jaramillo.

_____. Auto del 30 de abril de 1997. Radicación N.º 11350. Actor: Omar de Jesús Andrés Bruce. M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 10 de abril de 1997. Radicación N.º 10954. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

_____. Auto octubre 22 de 1998. Expediente N.º 15464. Actor: Juan Alirio Corredor Forero y otros. M. P. Daniel Suárez.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 11 de mayo de 2000. Radicación N.º 12200. C. P. María Elena Giraldo Gómez

_____. Sección Tercera. Sentencia del 29 de junio de 2000. Radicación N.º 11676. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 28 de septiembre de 2000. Radicación N.º 17349. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 5 de octubre de 2000. Radicación N.º 18208. C. P. María Elena Giraldo Gómez.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 2 de noviembre de 2000. Radicación N.º 18086. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Radicación N.º 85001-23-31-000-2003-0091-01(25347). M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del 27 de mayo de 2004. Radicación N.º 24.371. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2005. Radicación N.º 25000-232600-1994-00448-01(14392). C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

_____. Sección Segunda. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicación N.º 6871-05. C. P. Tarsicio Cáceres Toro.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto de 16 de marzo de 2006. Radicación N.º 3888-01. C. P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 3 de agosto de 2006. Radicación N.º 32.537.

_____. Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación N.º 33.991. M. P. Ramiro Saavedra Becerra.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 2 de octubre de 2008. Radicación N.º 25000-23-25-000-2002-06050-01(0363-08). M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 14 de mayo del 2009. Radicación N.º 68001-23-15-000-2008-00382-01(2751-08). C. P. Alfonso Vargas Rincón.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Radicación N.º 85001-23-31-000-1998-00117-01 (18.826). C. P. Enrique Gil Botero.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 20 de enero de 2011. Radicación N.º 11001-03-15-000-2010-00802-01(AC). C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia, del 7 de julio de 2011. Radicación N.º 73001-23-31-000-1999-01311-01(22462). C. P. Gladys Agudelo Ordoñez (e).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de agosto de 2011. Expediente N.º 2009-00093-01. C. P. María Elizabeth García González.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 5 de julio de 2012. Radicación N.º 25000-23-25-000-2012-01072-01(AC). C. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 1 de noviembre de 2012. Radicación N.º 11001-03-15-000-2012-01622-00(AC). C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de septiembre de 2013. Radicación N.º 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 2013. Radicación N.º 25000232600020010181501 (27191). M. P. Danilo Rojas.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de agosto de 2014. Radicación N.º 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC). C. P. María Elizabeth García González.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 1 de diciembre de 2014. Radicación N.º 44001-23-31-000-2012-00026-01 (44586). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sección Cuarta. Auto del 4 de diciembre de 2014. Radicación N.º 25000233700020130030001 (20273). M. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de diciembre de 2014. Radicación N.º 23001-23-31-000-2012-00004-01 (46107). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sección Tercera. Subsección B. Auto de 12 de diciembre de 2014.
Radicación N.º 50187. M. P. Danilo Rojas Betancourth.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 28
de mayo de 2015. Radicación N.º 110010315000201403277-00. C. P. Martha Teresa
Briceño de Valencia.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 26
de junio de 2015. Radicación N.º 25000-23-41-000-2014-01569-01 (A.G.). C. P. Stella
Conto Diaz Del Castillo.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 31
de agosto de 2015. Radicación N.º 2015-00155-01. C. P. María Elizabeth García
González.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7
de septiembre de 2015. Radicación N.º 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671). M. P.
Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 9 de septiembre de 2015. Radicación N.º
20001233100020040151201.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 29
de octubre de 2015. Expediente N.º 2015-02431-00. C. P. María Elizabeth García
González.

_____. Sentencia del 29 de octubre de 2015. Radicación N.º 11001-03-15-000-2015-02431-00. M. P. María Mey Hurtado Hurtado.

_____. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 27 de enero de 2016. Radicación N.º 20880. M. P. Olga Mélida Valle de La Hoz.

_____. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 25 de febrero de 2016. Radicación N.º 36343 M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Radicación N.º 35298. M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2016. Radicación N.º 50001-23-31-000-2003-00294-01(36.215). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de mayo de 2016. Radicación N.º 190012331000200501594 01. C. P. Danilo Rojas Betancourth.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia proferida el 8 de junio de 2016. Radicación N.º 11001-03-15-000-2015-0148-00. C. P. Hugo Fernando Bastidas.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 11 de agosto de 2016. Radicación N.º 11001-03-15-000-2015-02978-01(AC). C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

_____. Sección Tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2016. Radicado N.º 25000232600020130140501 (51791).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de septiembre de 2016. Radicación N.º 05001233300020160058701 (57625).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de noviembre de 2016. Radicación N.º 11001 0315 000 2016 01685 01. C. P. Guillermo Vargas Ayala.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de noviembre de 2016. Radicación N.º 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (e).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de agosto de 2017. Radicación N.º 11001-03-15-000-2017-01731-00. C. P. Rocío Araújo Oñate.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Radiación N.º 13001233100020010149201. C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Radicación N.º 110010325000201200123 00 (0539-2012). C. P. William Hernández Gómez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 22 de febrero de 2018. Radicación N.º 110010325000201200202 00 (0820-2012). C. P. William Hernández Gómez.

_____. Sección Tercera. Auto del 30 de mayo de 2018. Radicación N.º 25000233600020160141802(60004).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto 2016-02051/60472 del 7 de septiembre de 2018. Radicación N.º 050012333000201602051 01 (60472). C. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Radicación N.º 54001233100020030128102(47308). C. P. Martha Nubia Velásquez Rico.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia proferida el 23 de enero de 2019. Radicación N.º 11001-03-15-000-2018-01176-01(AC). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 12 de agosto 2019. Radicación N.º 11001-03-15-000-2019-01578-01(AC). C. P. María Adriana Marín.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 19 de octubre de 2019. Radicación N.º 76001233100020020174901(47776). C. P. María Adriana Marín.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 7 de noviembre de 2019. Radicación N.º 11001-03-25-000-2018-01758-00(6352-18). C. P. William Hernández Gómez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de tutela del 12 de diciembre de 2019. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020. Radicación N.º 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 03 de abril de 2020. Referencia: Acción de tutela. Radicación N.º 11001-03-15-000-2020-00715-00. C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2020. Radicación N.º 47001233300020150016701(61767). C. P. Guillermo Sánchez Luque.

_____. Antología jurisprudencias y conceptos – Consejo de Estado 1817 - 2017 / Editor Tomo Sección Tercera. Volumen B, Responsabilidad Extracontractual, Guillermo Sánchez Luque. Editor General de la Antología, Álvaro Namén Vargas. Bogotá: Consejo de Estado, Imprenta Nacional de Colombia, 2018.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-433 de 1992. M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y
Ciro Angarita Barón.

_____. Sentencia C-543 de 1992. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

_____. Sentencia T-291 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

_____. Sentencia C-351 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

_____. Sentencia C-418 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

_____. Sentencia T-275 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

_____. Sentencia C-108 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara Vergara.

_____. Sentencia C-115 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara.

_____. Sentencia SU-961 de 1999. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

_____. Sentencia C-832 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

_____. Sentencia C-228 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

_____. Sentencia C-004 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

_____. Sentencia T-520 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

_____. Sentencia C-014 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

_____. Sentencia C-1049 de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

_____. Sentencia C-477 de 2005. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

_____. Sentencia T-943 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

_____. Sentencia T-299 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

_____. Sentencia C-227 de 2009. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

_____. Sentencia C-401-10 de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

_____. Sentencia T-100 de 2010. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

_____. Sentencia T-1028 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

_____. Sentencia T-794 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio.

_____. Sentencia T-244 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

_____. Sentencia T-172 de 2013. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

_____. Sentencia T-788 de 2013. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

_____. Sentencia T-410 de 2013. M. S. Nilson Pinilla Pinilla.

_____. Sentencia T-047 de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

_____. Sentencia T-899 de 2014. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

_____. Sentencia T-667 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

_____. Sentencia SU-659 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.

_____. Sentencia C-621 de 2015. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

_____. Sentencia T-528 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

_____. Sentencia T-352 de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

_____. Sentencia SU-354 de 2017. M. P. Iván Humberto Escruce Mayolo.

_____. Sentencia T-291 de 2017. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

_____. Sentencia SU-168 de 2017. M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

_____. Sentencia SU-068 de 2018. M. P. Alberto Rojas Ríos.

_____. Sentencia T-432 de 2018. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

_____. Sentencia T-019 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

_____. Sentencia SU-108 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

_____. Sentencia T-932 de 2018. M. P. María Victoria Calle Correa.

_____. Sentencia SU-184 de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos.

_____. Sentencia SU-332 de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

_____. Sentencia T-019 de 2020. M. P. Alberto Rojas Ríos.

_____ Sentencia SU- 312/20 del 13 de agosto de 2020. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Todorov v. Bulgaria, N.º 39832/98, § 45,
18 de enero de 2005.

_____. Panchenko v. Russia, N.º 45100/98, § 129, 8 de febrero de 2005.

_____. Wimmer v. Germany, N.º 60534/00, § 23, 24 de mayo de 2005.

_____. Manual Sobre Derecho europeo relativo al acceso a la justicia [en línea].
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. [consultado 12 febrero
2021]. Disponible en:
https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_SPA.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez Vs.
Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 04.

_____. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala.
Reparaciones. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C, N.º 37.

_____. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de
las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre
de 1999. Serie A, N.º 16.

_____. Caso de los “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala,
fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, N.º 63.

_____. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre
de 2000. (Fondo). Serie C, N.º 91.

_____. Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C,
N.º 75.

_____. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala.
Reparaciones. Sentencia del 26 de mayo de 2001. Serie C, N.º 77.

_____. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A, N.º 17.

_____. Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, N.º 18.

_____. Caso Bulacio vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C, N.º 100.

_____. Caso Molina Theissen vs. Guatemala. Reparaciones. Sentencia de 3 de julio de 2004. Serie C, N.º 108.

_____. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, N.º 110.

_____. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, N.º 112.

_____. Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C, N.º 119.

_____. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay Sentencia de 17 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, N.º 125.

_____. Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Voto Razonado del Juez Cançado Trindade. Serie C, N.º 138.

_____. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia del 01 de marzo de 2005. Serie C, N.º 120.

_____. Caso Huilca Tecse vs. Perú. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C, N.º 121.

_____. Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago. Sentencia del 11 de marzo de 2005. Serie C, N.º 123.

_____. Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, N.º 132.

_____. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, N.º 134.

_____. Caso García Asto y Ramírez Rojas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C, N.º 137.

_____. Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C, N.º 138.

_____. Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Sentencia del 26 de agosto de 2006. Serie C, N.º 154.

_____. Caso la Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, N.º 162.

_____. Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, N.º 155.

_____. Caso Ximenes López vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, N.º 149.

_____. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, N.º 140.

_____. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, N.º 153.

_____. Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, N.º 140.

_____. Caso de la "Masacre de Mapiripán". Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, N.º 134.

_____. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, N.º 221.

_____. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, N.º 154.

_____ . Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, N.º 160.

_____ . Caso de la masacre de las dos Erres vs. Guatemala. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, N.º 211.

_____ . Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, N.º 212.

_____ . Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N.º 219.

_____ . Caso Fornerón e Hija vs. Argentina. Sentencia del 27 de abril de 2012. Serie C, N.º 242.

_____ . Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C, N.º 253.

_____ . Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C, N.º 270.

_____ . Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C, No. 281.

_____. Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, N.º 283.

_____. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C, N.º 285.

_____. Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, N.º 299.

_____. Caso Tenorio Roca y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2016. Serie C, N.º 314.

_____. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C, N.º 325

_____. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, N.º 349.

_____. Caso Ramírez Escobar y Otros vs. Guatemala. Sentencia del 9 de marzo de 2018. Serie C, N.º 351.

_____. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C, N.º 359.

_____. Caso Órdenes Guerra y Otros Vs. Chile. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Serie C, N.º 372.

_____. Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C, N.º 363.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.
Caso Urie vs. Thompson. Sentencia de 1949.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Sentencia del 9 de abril de 1949. Caso del Estrecho de Corfú.

_____. Opinión Sobre las Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio [en línea]. Opinión consultativa del 28 de mayo de 1951 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.dipublico.org/cij/doc/12.pdf>

_____. Reservas a la Convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio, CIJ. Reportes 1951.

_____. Sentencia del 27 de junio de 1986. Sobre Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos de Norte América), ICJ.

_____. Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (Bosnia y Herzegovina v. Serbia y Montenegro), Excepciones Preliminares, Sentencia, Reporte, 1996.

_____. Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996 Sobre la Licitud de la Amenaza o del Empleo de las Armas Nucleares, ICJ.

_____. Actividades armadas en el territorio del Congo (nueva solicitud: 2002) (República Democrática del Congo v. Ruanda), competencia y admisibilidad, Sentencia, C.I.J., Reportes, 2006.

_____. Caso Controversia fronteriza (Burkina Faso/Níger). Sentencia del 16 de abril de 2013. Voto razonado Juez Augusto Antonio Cançado Trindade.

_____. Caso de la Aplicación de la Convención contra el Genocidio (Croacia versus Serbia). Sentencia del 3 de febrero de 2015. Voto razonado.

_____. Aplicación de la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (Croacia v. Serbia), Sentencia, C.I.J. Reportes, 2015.

CORTE PENAL INTERNACIONAL. Instrumento de paz para Colombia. Bogotá, D. C.: 16 de septiembre de 2003.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC20675-2017 del 07 de diciembre de 2017. Radicación N.º 1100102030002017-03296-00. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

_____. Sentencia STC1059-2018 del 01 de febrero de 2018. Radicación N.º T1100102030002018-00078-00. M. P. Margarita Cabello Blanco.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Conjunto de Principios Para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, del 8 de febrero de 2005.

COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS (CHCV). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf.

COMISIÓN INTERAMERICANA. Informe Temático sobre la garantía de derechos, niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser. L/V/II.166 Doc. 206/17, del 30 noviembre 2017.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N.º 1/99. Caso 10.480 Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, José Catalino Meléndez y Carlos Antonio Martínez Romero vs. el Salvador, del 27 de enero de 1999.

_____. Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. OEA/Ser. L/V/II.102. Doc. 9 Rev. 1º, 26 de febrero de 1999.

_____. Informe N.º 136/99. Caso 10.488: Ignacio Ellacuría, S.J.; Segundo Montes, S.J.; Armando López, S.J.; Ignacio Martín Baró, S.J; Joaquín López y López,

S.J.; Juan Ramón Moreno, S.J.; Julia Elba Ramos; y Celina Mariceth Ramos vs. el Salvador, 22 de diciembre de 1999.

_____. Informe N.º 136/99, Caso 10.488, del 22 de diciembre de 1999.

_____. Informe N.º 121/06. Petición N.º 554-04. Admisibilidad John Doe y Otros, Canadá, del 27 de octubre de 2006.

_____. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, del 20 enero de 2007.

_____. Informe N.º 72/08 Petición P- 1342-04 Admisibilidad Márcio Lapoente Da Silveira vs. Brasil, de fecha 16 de octubre de 2008.

_____. Informe Sobre la Infancia y sus Derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, segunda edición. OEA/Ser. L/V/II. 133. Doc. 34, del 29 de octubre de 2008.

_____. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión en su 137º período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009 (y modificado el 2 de septiembre de 2011 y en su 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1º de agosto de 2013).

_____. Informe N.º 159/10, Petición 1250-06. Inadmisibilidad. Iris Martínez y otros. Uruguay. 1 de noviembre de 2010.

_____. Informe N.º 147/11 Peticiones 4418-02. José Antonio Gómez Tello e Iván Víctor Enríquez Feijóo, 980-03, Sussy Ivette y Wendy Estahel Encalada Cherrez. Admisibilidad vs. Ecuador, del 1º de noviembre de 2011.

_____. Informe Temático sobre la Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, del 5 diciembre de 2011.

_____. Informe N.º 17/12 Petición P- 900-08 Admisibilidad caso Djamel Ameziane vs. Estados Unidos del 20 de marzo de 2012.

_____. Informe Temático sobre el Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, del 13 de agosto de 2014.

_____. Compendio sobre la Igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.170.Doc. 31 del 12 de febrero de 2019.

_____. Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. OEA/Ser. L/V/II.175 Doc. 20, del 4 de marzo de 2020. Original: español [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DigestoADM-es.pdf>

_____. Informe N.º 314/20 Petición P-162-11 Informe de Admisibilidad caso Iván Bressan y Marcelo Tello vs. Argentina. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 332, del 17 noviembre de 2020.

_____.Informe N.º 364/20. Petición 1575-10 Informe de Admisibilidad. Javier Muñoz Valdés y Otros vs. Colombia. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 382, de fecha 14 diciembre 2020.

_____.Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11, de fecha 25 enero 2021

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Estados de Emergencia. Observación general N.º 29. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, del 31 de agosto de 2001.

_____. Observación general N.º 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, del 10 de agosto de 2017.

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Reflexiones sobre los Principios Concernientes al Derecho a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación [en línea]. Intervención del señor Michael Frühling [consultado 12 febrero 2021]. Bogotá: ONU Derechos Humanos Colombia. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/405-ano-2003/340-reflexiones-sobre-los-principios-concernientes-al-derecho-a-la-verdad-a-la-justicia-y-a-la-reparacion>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" [en línea]. San José: 22,

noviembre, 1969 [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en:
<https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Comunicación sobre brotes epidémicos. Pandemia de Gripe. Manual de la OMS para Periodistas. Actualización de diciembre de 2005 [en línea]. [consultado 12 febrero 2021]. Disponible en https://www.who.int/csr/don/Avian_Spanish.pdf?ua=1

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". San José: 22, noviembre, 1969

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Expediente 2488-2002-HC/TC (Caso Genaro Villegas Namuche). 18 de marzo del 2004.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. 27 de julio de 1981.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Convención Europea de Derechos Humanos.

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.