CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicación:	11001-03-15-000-2026-03536-00
Accionantes:	Jesús Nicolás Velásquez Bonilla y otras
Accionados:	Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y otro
Asunto:	Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

Tema: Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1:** Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela – relevancia constitucional. **Sentido del fallo de tutela:** Se declara improcedente.

La Sala decide la acción de tutela[1] presentada por Jesús Nicolás Velásquez Bonilla, Blanca Nubia Beltrán y Sandra Velásquez Beltrán en contra de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1.- La solicitud de tutela

Los tutelantes interpusieron esta acción constitucional en procura de la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideran vulnerado con las sentencias proferidas el 15 de diciembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el 1º de diciembre de 2025 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas con radicado No. 25000234100020160204300/01, mediante las cuales se declaró la caducidad del medio de control.

2.- Hechos

2.1.- El 6 de febrero de 2006, en la vereda La Culebra del municipio de Angostura, Antioquia, miembros del Ejército Nacional reportaron como insurgentes abatidos en combate a Jesús Nicolás Velásquez Beltrán, Nelson Arbey Velásquez Beltrán y Fernando Antonio Leyva Mejía, quienes, según se declaró en el proceso ordinario,

[1] Obra escrito de tutela a folios 1-7 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 2CC98B5B462300FD C1011C83F4C1C852 F68FDD874BDA4457 73142E20E4931D6E.

eran personas inocentes, sin pertenencia alguna a grupos armados irregulares, en hechos ocurridos fuera de combate, enmarcados en el fenómeno conocido como "*falsos positivos*". Los cuerpos fueron rotulados como NN y sepultados sin conocimiento de sus familias, las cuales fueron informadas del fallecimiento el 28 de diciembre de 2007[2].

2.2.- Con base en esas circunstancias, los familiares de las víctimas promovieron demanda, en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas, en contra del Ejército Nacional, con el fin de que se declarara su responsabilidad patrimonial. El proceso correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el radicado No. 25000234100020160204300[3].

2.3.- Mediante sentencia del 15 de diciembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró al Ejército Nacional responsable, no obstante, acogió la excepción de caducidad respecto de las súplicas indemnizatorias. Para ello sostuvo que, conforme al precedente de unificación del Consejo de Estado[4] y a la SU-312 de 2020 de la Corte Constitucional, el término de caducidad resulta aplicable incluso en casos de delitos de lesa humanidad, pues la regla de imprescriptibilidad de los instrumentos internacionales se circunscribe al ámbito penal; y que, computado el plazo desde que los familiares conocieron el fallecimiento, esto es, el 28 de diciembre de 2007, cuando se informó a Blanca Nubia Beltrán Morales que sus hijos habían muerto en combate, la demanda presentada el 7 de octubre de 2016 resultaba extemporánea. Con todo, precisó que la reparación excede el ámbito indemnizatorio y que, por tratarse de una actuación calificada como "falso positivo", la sentencia conservaba valor como forma de reparación simbólica[5].

2.4.- Inconforme, el 26 de enero de 2023 el grupo demandante apeló y solicitó la revocatoria de los ordinales que tenían relación con la caducidad y la condena en costas. Mediante sentencia del 1º de diciembre de 2025[6], la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión del tribunal y, en consecuencia, declaró la excepción de caducidad del medio de control, pero se

---

[2] A folios 35-38 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 2CC98B5B462300FD C1011C83F4C1C852 F68FDD874BDA4457 73142E20E4931D6E.
[3] Ibidem, a folios 6 y 34.
[4] Del 29 de enero de 2020 (exp. 61.033).
[5] A folios 38-40 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 2CC98B5B462300FD C1011C83F4C1C852 F68FDD874BDA4457 73142E20E4931D6E.
[6] Obra sentencia a folios 35-56 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 2CC98B5B462300FD C1011C83F4C1C852 F68FDD874BDA4457 73142E20E4931D6E.

abstuvo de condenar en costas en ambas instancias. Precisó que el ejercicio extemporáneo del medio de control no solo impedía acceder a la indemnización, sino que también vedaba al juez la posibilidad de pronunciarse de fondo sobre los elementos de la responsabilidad patrimonial, de suerte que la decisión comportó la desestimación de todas las pretensiones de la demanda, incluida la declaratoria de responsabilidad reconocida en primera instancia, sin perjuicio de que los derechos a la verdad y a la justicia puedan garantizarse por otras vías. Al respecto, afirmó que en el asunto se configuró la primera de las dos condiciones previstas en el inciso segundo del numeral 8 del artículo 136 del CCA para iniciar el cómputo en eventos de desaparición forzada, esto es, la aparición de las víctimas, de modo que la ejecutoria del fallo penal no era el hito determinante. En cuanto a la calificación de los hechos como delitos de lesa humanidad, aplicó las subreglas fijadas por esta corporación en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, avalada por la Corte Constitucional en la SU-312 de 2020, conforme a las cuales la contabilización del término para las súplicas derivadas del delito de desaparición forzada se sujeta a la regulación legal expresa prevista para el efecto; con ese criterio computó el plazo desde el día siguiente al reconocimiento de los cuerpos.

3.- Fundamentos de la acción de tutela

Los accionantes sostienen que ambas providencias incurrieron en un defecto procedimental, al acudir a la figura interna de la caducidad e inaplicar los tratados internacionales aprobados por Colombia sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. Afirman que instrumentos como los convenios de Ginebra y el Pacto de San José de Costa Rica, incorporados mediante ley interna, son de obligatoria y preferente aplicación frente a las normas sustanciales y procedimentales que regulan el caso, y que los delitos de lesa humanidad no están sujetos a caducidad ni a prescripción.

Los peticionarios reconocen que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, precisó que a las pretensiones indemnizatorias derivadas de delitos de lesa humanidad les resultan aplicables las reglas de caducidad previstas para la reparación directa, criterio avalado por la Corte Constitucional en la SU-312 de 2020; no obstante, sostienen que “*dicha tesis debe cambiar*”, por cuanto rezaga la aplicación de justicia frente a los hechos más graves y deja a las familias de las víctimas sin reparación.

Los tutelantes añaden que las providencias quebrantan el derecho procesal interno, al desconocer el artículo 164, literal i, del CPACA. En tal medida, alegan que esa norma prevé una disyuntiva, por un lado, que el término para demandar se cuenta desde que aparece la víctima o, en su defecto, desde la ejecutoria del fallo penal, y que, como los militares implicados se sometieron a la Jurisdicción Especial para la Paz y el proceso penal no ha culminado, el plazo no ha empezado a correr. Afirman, además, que ninguna de las providencias abordó los tratados internacionales invocados.

4.- Pretensiones de la acción

En el escrito introductorio se solicitó (i) amparar el derecho fundamental al debido proceso; y (ii) anular toda la actuación surtida en el proceso ordinario y ordenar que se profiera sentencia sustitutiva que acoja las pretensiones de la demanda, en la que se cambie la jurisprudencia acogida por las autoridades accionadas.

5.- Trámite de la acción de tutela en primera instancia y fundamento de la oposición

5.1.- Mediante auto del 7 de mayo de 2026 el despacho ponente admitió la acción de tutela, vinculó al Ejército Nacional, demandado en el trámite ordinario, y a todos quienes conformaron el extremo activo de la litis en ese proceso.

5.2.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó declarar la improcedencia del amparo. Sostuvo que el asunto carece de relevancia constitucional y que la caducidad se declaró con fundamento en las sentencias de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado y 312 de 2020 de la Corte Constitucional, las cuales sí valoraron el derecho internacional aplicable.

5.3.- El Consejo de Estado solicitó declarar la improcedencia del amparo. Alegó que el asunto carece de relevancia constitucional, pues se pretende crear una tercera instancia. Añadió que el cargo sobre el bloque de constitucionalidad parte de una premisa incorrecta, ya que la imprescriptibilidad propia de los delitos de lesa humanidad se circunscribe al ámbito penal y no se proyecta a las acciones indemnizatorias, y que el llamado a replantear la jurisprudencia desconoce el carácter vinculante y obligatorio de las sentencias de unificación. Precisó que la norma aplicable al cómputo era el artículo 136 del CCA, vigente cuando empezaron

a correr los términos, y no el artículo 164 del CPACA, cuya regulación es sustancialmente igual; que las condiciones previstas para la desaparición forzada son alternativas y no concurrentes; y que la demanda se presentó con el plazo ampliamente vencido, sin que se acreditara circunstancia que impidiera el ejercicio oportuno de la acción. Destacó, por último, que tratándose de providencias de altas cortes el examen de procedencia es especialmente exigente.

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela incoada por Jesús Nicolás Velásquez Bonilla, Blanca Nubia Beltrán y Sandra Velásquez Beltrán en contra de la Sección Tercera del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Problema jurídico

En primer lugar, se verificará si la solicitud de amparo constitucional cumple con los requisitos generales de procedibilidad. En caso afirmativo, se determinará si se vulneró el derecho denunciado por la parte actora.

Esta Sala limitará su análisis a la providencia dictada por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la medida en que fue esta la que puso fin a la acción de grupo y la que definió, en definitiva, la controversia sobre la caducidad.

3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales

La Corte Constitucional en sentencia C-590 del 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos

requisitos de procedibilidad[7] y de procedencia[8] con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

4.- El cumplimiento del requisito de relevancia constitucional en el caso concreto

4.1.- Sobre el requisito de relevancia constitucional, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela "*no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones*"[9].

En ese sentido, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber[10]: (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos y (ii) que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

Por su parte, la Corte Constitucional en la SU-215 de 2022[11], frente al requisito de relevancia constitucional, señaló que es menester verificar:

"*(i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales*".

---

[7] De acuerdo con la sentencia C-590 del 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela.
[8] Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución.
[9] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005.
[10] Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001031500020120220101.
[11] Sentencia del 16 de junio de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo.

4.2.- En el caso concreto, los tutelantes cuestionan, en esencia, que la autoridad accionada incurrió en un defecto procedimental al declarar la caducidad del medio de control, pues, a su juicio, (i) debió aplicar de manera preferente los tratados internacionales sobre derechos humanos, conforme a los cuales los delitos de lesa humanidad no están sujetos a caducidad ni a prescripción; e (ii) interpretó indebidamente el hito del cómputo, porque, al haberse sometido los militares implicados a la JEP y no existir fallo penal ejecutoriado, el término no habría empezado a correr. Bajo este criterio, solicitan que se cambie la jurisprudencia de unificación vigente sobre la materia.

4.3.- *Ab initio*, para la Sala se torna evidente que los cargos referidos no satisfacen el requisito de relevancia constitucional, por cuanto, además de no estar debidamente justificados, se advierten como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado por el juez natural, como si este mecanismo fuera una instancia adicional al proceso ordinario, según se explicará.

4.4.- Al verificar los argumentos contenidos en la sentencia del 1º de diciembre de 2025, se dilucida lo siguiente:

"*En el presente asunto sometido a consideración de la Sala, se acreditó que las víctimas por cuyo fallecimiento se promovió la acción permanecieron desaparecidas desde el 5 de febrero de 2006, por un período aproximado de un (1) año, diez (10) meses y veinticuatro (24) días, hasta el momento en que sus familiares fueron informados de su deceso el 28 de diciembre de 2007, días después procedieron a su reconocimiento; aunque no existe plena claridad sobre la fecha exacta en que dicho reconocimiento se efectuó, consta en el expediente que este se produjo, a más tardar, el 8 de enero de 2008 en el caso de Jesús Nicolás Velásquez Beltrán y Nelson Arbey Velásquez Beltrán, y el 12 de marzo de 2008 respecto de Fernando Antonio Leyva Mejía, según lo consignado específicamente en los oficios remitidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Unidad Básica Yarumal al Juzgado 32 de Instrucción Penal Militar, previamente referenciados.*

En ese sentido, la demanda debió ser presentada dentro de los dos (2) años siguientes a partir del momento en que los actores tuvieron conocimiento del fallecimiento de sus familiares y procedieron a su reconocimiento; para el caso de Jesús Nicolás Velásquez Beltrán y Nelson Arbey Velásquez Beltrán dicho término vencía el 9 de enero de 2010, y para Fernando Antonio Leyva Mejía el 13 de marzo de 2010; no obstante, la demanda fue radicada el 7 de octubre de 2016 (…)

En el presente caso, es palmario que se configura la primera de las dos condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (CCA) para el inicio del cómputo del término de caducidad en eventos de desaparición forzada, esto es, la aparición de las víctimas; este hecho excluye la aplicación de la segunda regla —la ejecutoria del fallo penal—, la cual opera únicamente de manera subsidiaria (…)

Ahora bien, en relación con el argumento según el cual el homicidio de los demandantes constituye lo que se ha denominado como 'falsos positivos' —conductas que han sido calificadas como delitos de lesa humanidad— y que, por tanto, la acción reparatoria correspondiente estaría exenta de las reglas de caducidad, es pertinente precisar que, si

bien es cierto que los hechos relacionados con homicidios y desapariciones forzadas de personas que posteriormente son ilegítimamente presentadas como bajas en combate han sido reconocidos como delitos de lesa humanidad (…), ello no implica que las reglas de caducidad previstas en el ordenamiento jurídico interno queden automáticamente inaplicables (…)

Puntualmente, la Sección Tercera del Consejo de Estado en dicha providencia estableció que para contabilizar el término de caducidad de las pretensiones indemnizatorias derivadas de los hechos constitutivos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y cualquiera otro asunto en el que se pueda solicitar la declaración de responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado, se deben observar las siguientes subreglas:

a) El término de caducidad fijado por el legislador se computa desde el momento en que los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado en la producción del daño y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial extracontractual.

b) La contabilización de ese término para las súplicas indemnizatorias derivadas del delito de desaparición forzada se sujeta a la regulación legal expresa prevista para el efecto.

c) Ese lapso no se aplica cuando se adviertan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción; de suerte que, una vez superadas aquellas empezará a correr el término de ley, dado que para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia. (…)

Por consiguiente, es claro que la declaración de la excepción de caducidad no quebranta el derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que, el cómputo del término para presentar la demanda desde el día siguiente al reconocimiento de los cuerpos de las víctimas —esto es, desde el 9 de enero de 2008 para Jesús Nicolás Velásquez Beltrán y Nelson Arbey Velásquez Beltrán, y desde el 13 de marzo de 2008 para Fernando Antonio Leyva Mejía— arroja que los demandantes acudieron a esta jurisdicción por fuera de los dos (2) años previsto en el artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo, norma vigente para la época de los hechos, habida cuenta que la demanda se radicó el 7 de octubre de 2016"[12].

4.5.- En atención a lo anterior, se observa que el cuerpo colegiado no omitió el planteamiento de los accionantes, *contrario sensu*, lo abordó expresamente. En efecto, reconoció que los hechos han sido calificados como delitos de lesa humanidad y, no obstante, precisó que la posición unificada de la Sección Tercera de esta corporación, avalada por la Corte Constitucional, es que a las pretensiones indemnizatorias derivadas de esa clase de conductas les resultan aplicables las reglas de caducidad. Además, identificó el hito del cómputo conforme a la regla legal expresa para la desaparición forzada, verificó que no mediaran circunstancias que hubieran impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y concluyó que la demanda se presentó por fuera del término de 2 años.

[12] A folios 47-52 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 2CC98B5B462300FD C1011C83F4C1C852 F68FDD874BDA4457 73142E20E4931D6E.

4.6.- Resulta claro, entonces, que la parte accionante pretende utilizar este mecanismo constitucional como una instancia adicional, pues, como se vio, la autoridad accionada expuso de manera motivada las razones por las cuales el término de caducidad había transcurrido y por qué la calificación de los hechos como delitos de lesa humanidad no releva de su observancia. Por ende, los reproches se contraen a controvertir el criterio jurisprudencial vigente y a pedir su modificación, materia que es de estricta legalidad y escapa al ámbito del juez constitucional.

En este orden de ideas y en atención a la autonomía judicial y al carácter excepcionalísimo que reviste la tutela, se debe acotar que no basta con manifestar inconformidades respecto a las decisiones judiciales objeto de censura o alegar la configuración de los requisitos especiales de procedencia, ya que, de esa forma, la discusión queda restringida a asuntos de mera legalidad que no trascienden al plano constitucional.

4.7.- Al respecto, se insiste en que la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales es de carácter residual y no puede usarse para desconocer la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en razón de lo cual es concebida como un "*juicio de validez*" y no como un "*juicio de corrección*" de la decisión cuestionada[13], lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho que se resolvieron en el curso del proceso ordinario[14].

5.- En consecuencia, se observa que ninguno de los cargos formulados satisface el requisito general de relevancia constitucional, razón por la cual el amparo deprecado resulta improcedente en su totalidad y así se declarará.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

[13] Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2009.
[14] Corte Constitucional, sentencia T-384 de 2018.

III. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el amparo constitucional de conformidad con las razones *ut supra*.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria, conforme con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, siempre que no sea objeto de impugnación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Consejero de Estado

ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado