



TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL. CONFIGURACIÓN DE LOS DEFECTOS FÁCTICO Y SUSTANTIVO EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA REGLA DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

I. EXPEDIENTES T-6.404.115 AC - SENTENCIA SU-282/19 (junio 20)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con la participación de los con jueces Emilssen González de Cancino y Juan Carlos Henao Pérez, estudió la acción de tutela formulada por Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete en contra del auto proferido el 29 de agosto de 2016 por la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que se declaró la caducidad de la acción de reparación directa presentada por los actores en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal.

Los accionantes cuestionaron que la autoridad judicial contabilizó el término de caducidad de la acción de reparación directa desde el año 1952, momento en el que el Ejército Nacional ocupó los inmuebles de su propiedad, y no desde el momento en que el municipio de Yopal cedió el dominio sobre los bienes en mención en el año 2011. Los actores adujeron que en la demanda hicieron referencia a la ocupación únicamente como contexto histórico de la situación, pero que la actuación que les generó el daño cuyo resarcimiento persiguen fue la cesión del derecho de dominio referida.

En el análisis de la acción de tutela, la Sala Plena constató el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia. En particular: (i) la relevancia constitucional de la cuestión discutida, en la medida en que implica una posible restricción al acceso efectivo a la administración de justicia; (ii) el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad; (iii) la observancia del requisito de inmediatez; (iv) la identificación razonable tanto de los hechos que generaron la vulneración, como de los derechos vulnerados; y (v) que la acción no se dirigió contra una sentencia de tutela.

Establecidos los presupuestos generales en mención se emprendió el examen de los requisitos específicos de procedibilidad. En primer lugar, se advirtió la configuración del **defecto fáctico**, debido a que el juez, como consecuencia de la valoración parcial de la demanda, se equivocó al identificar la ocupación del inmueble en el año 1952 como la circunstancia generadora del daño, ya que esta actuación no corresponde a los hechos y pretensiones expuestos por los demandantes y en la precisa identificación del hecho generador del daño.

En segundo lugar, se comprobó el **defecto sustantivo** derivado de: (i) la aplicación de una disposición -artículo 263 de la Ley 167 de 1941- que aunque contiene la misma regla de caducidad de la norma pertinente -artículo 136.8 del Decreto 01 de 1984- no regía la presentación de la demanda para el resarcimiento del daño generado con la cesión de inmuebles; y (ii) un yerro en la determinación de la consecuencia jurídica, debido a que contabilizó el término de caducidad desde la ocupación del inmueble y no desde la actuación que para los actores generó el perjuicio, es decir, la cesión del derecho de dominio de los predios de menor extensión.

Finalmente, establecida la configuración de los defectos fáctico por indebida valoración de los hechos de la demanda y sustantivo por el error en la aplicación de la regla de caducidad, los cuales afectaron gravemente el derecho de acceso de administración de justicia de los accionantes, la Sala **concedió el amparo de los derechos al debido proceso y de acceso**

a la administración de justicia de Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete.

En consecuencia, dejó sin efectos el auto que declaró la caducidad y ordenó la remisión del expediente al juez de primera instancia para que continúe el trámite de la acción de reparación directa.

• Salvamento de voto

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena en el expediente de la referencia, el Magistrado **Carlos Bernal Pulido** presentó salvamento de voto, por las siguientes razones:

1. El asunto resuelto por la Sala Plena carecía de relevancia constitucional, habida consideración de que **i)** se trataba de un asunto meramente legal, encaminado a definir si se configuró, o no, la caducidad de una acción de reparación directa, **ii)** no era evidente la relación entre la decisión judicial cuestionada y la presunta vulneración o amenaza del derecho al debido proceso u otro derecho fundamental del actor y por lo tanto **iii)** convertía la acción de tutela en una instancia adicional del proceso ordinario.

2. El auto dictado por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de agosto de 2016, que rechazó la demanda de reparación directa al encontrar configurada la caducidad de la acción, no adolece de los defectos fáctico y sustantivo, reconocidos por la mayoría, dado que:

(i) Los supuestos fácticos en los que se funda la demanda de reparación directa revelan que en 1952, por razones de orden público, el Ejército Nacional ocupó el predio Los Yopitos para construir instalaciones militares, lo cual produjo el desplazamiento del señor Vargas y su familia, demandantes en el proceso ordinario. Estos hechos fueron corroborados por miembros del Ejército Nacional mediante declaraciones extrajudicio protocolizadas el 24 de mayo de 1982.

En esa medida, la providencia judicial impugnada es una decisión razonable y conforme a derecho, toda vez que estuvo ajustada a los parámetros legales vigentes¹ y atendió las reglas fijadas en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 9 de febrero de 2011², una de las cuales consiste en que el término de caducidad de la acción de reparación directa, en los casos de ocupación permanente de un bien inmueble, se contabiliza a partir del momento en que la ocupación resulta definitiva o permanente, lo cual, como se advirtió, habría ocurrido desde hace más de dos años. Por lo tanto, la demanda de reparación directa presentada el 1 de agosto de 2013, resultaba extemporánea.

(ii) Aun en gracia de discusión, de admitirse que la conclusión a la que llegó el Consejo de Estado era debatible porque el demandante en reparación directa reclamó una indemnización de perjuicios con ocasión de la suscripción y posterior protocolización de un contrato de cesión gratuita del bien inmueble entre el Ejército Nacional y el Municipio de Yopal, el 8 de julio de 2011, lo cierto es que en todo caso la sentencia de la cual me aparté persistió en el desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En efecto, esa Corporación ha precisado que en aquellos eventos en que no exista certeza inicial acerca del momento a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad, en virtud de los principios *pro actione* y *pro damnato* la correspondiente demanda debe admitirse, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia. De este modo tanto las partes interesadas pueden aportar los elementos de juicio necesarios para que al final el juez pueda definir si hay lugar a declarar, o no, la caducidad de la acción³.

1 CPACA, artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. (...) 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. (...).

² Los dos años se contabilizan desde que ocurre el hecho dañoso, el cual se consuma cuando cesa la ocupación. En casos especiales se computan desde cuando el afectado tuvo conocimiento de la ocupación del bien luego de su cesación.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto de 28 de febrero de 2018. Expediente 59326. MP: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Contrario a ello, la Sala Plena resolvió ese debate de manera definitiva, al concluir que dicha acción fue presentada oportunamente. Con ello desconoció injustificadamente la competencia del juez de lo contencioso administrativo en un asunto que estaba llamado a ser debatido y resuelto en el proceso de reparación directa.

Por su parte, El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvó el voto, porque, en su criterio, no estaban presentes en este caso las condiciones que hacen procedente la tutela contra providencias judiciales, en la medida en que la decisión del Consejo de Estado de declarar probada la excepción de caducidad de la acción, estaba debidamente fundamentada en consideraciones fácticas y jurídicas adecuadas, sin que pueda señalarse que hubiese incurrido en defecto fáctico ni sustantivo. Para el magistrado **Guerrero Pérez**, en ese contexto, la decisión mayoritaria constituye una indebida interferencia del juez constitucional en el ámbito propio del juez competente para resolver el asunto, que en este caso lo era el tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo. En su opinión, no había en este caso afectación de derechos fundamentales que hubiese sido desconocida en la providencia impugnada, como quiera que el derecho de acceso a la administración de justicia de los accionantes estaba garantizado en la ley, que brindaba una oportunidad procesal para controvertir la ocupación de un predio que aconteció más de 60 años antes del momento en el que los accionantes concurrieron ante el juez. El titular del derecho que ahora se reivindica por sus sucesores, hizo dejación de esa oportunidad, sin que se alegasen razones que le hubiesen impedido acudir oportunamente a la administración de justicia y es claro que la pretensión ahora presentada por sus sucesores, no obstante que se dirige contra el acto a través del cual se buscaba formalizar la situación jurídica del predio ocupado en el año 1952, en realidad, se orientaba a obtener la restitución del bien y, ante la imposibilidad de hacerlo, la indemnización de perjuicios. Es claro que no existe correspondencia ente la identificación de la supuesta conducta dañosa en la demanda, esto es el acto de cesión del inmueble por la Alcaldía al Ejército Nacional, y la pretensión incoada, cual es la de indemnización de perjuicios por la pérdida material del bien. De admitirse que la controversia se contrae al acto de cesión, la reparación de la consecuencia dañosa del mismo se produciría con la supresión del acto, con lo cual las cosas se retornarían al estado en que se encontraban antes de su materialización, propósito para el cual lo adecuado habría sido acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Como quiera que la manifestación expresa de los accionantes no se limita a ese efecto meramente formal, sino que configuran su pretensión en la indemnización derivada de la pérdida material del bien, era perfectamente ajustada a la realidad fáctica y jurídica la reconfiguración del objeto de la demanda realizada por el Consejo de Estado, y la declaración conforme a la cual frente a esa pretensión ya había operado la caducidad.

A juicio del Magistrado **Guerrero Pérez**, la decisión mayoritaria de la cual se aparta, por el contrario, da impulso a una actuación procesal edificada sobre bases claramente equivocadas y que permiten plantear una controversia jurídica sobre un hecho ocurrido hace más de 60 años, ignorando por completo las consideraciones que, en procura de la seguridad jurídica, establecen que el abandono de los derechos por tiempo considerable, impide que se acuda a la justicia, cuando resulte compleja la reconstrucción de las situaciones fácticas que rodearon los hechos y las condiciones tan fácticas como jurídicas pueden haber mutado.

LA AUSENCIA DE ESPECIFICIDAD, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA EL ART.12 DEL DECRETO 755 DE 2005, NO PERMITIERON QUE LA CORTE PUDIERA REALIZAR UN EXAMEN DE FONDO Y EMITIR UNA DECISIÓN DE MÉRITO

II. EXPEDIENTES D-12760 - SENTENCIA C-283/19 (junio 20)
M.P. Diana Fajardo Rivera

DECRETO 775 DE 2005
(marzo 7)

Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional

ARTÍCULO 12. ENCARGOS Y NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES. El nombramiento provisional y el encargo son excepcionales. Los cargos de carrera podrán ser provistos mediante encargo o nombramiento provisional únicamente cuando se haya abierto la convocatoria respectiva o mientras dura la vacancia temporal, según el caso. En cualquier momento, el Superintendente podrá darlos por terminados.

2. Decisión

La Corte resolvió declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, "*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional*", por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

Si bien en un principio, en aplicación del principio *pro actione*, se había abierto la posibilidad de estudiar de fondo la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, la Sala Plena de la Corte Constitucional, después de examinar la aptitud de los cargos planteados, encontró que no satisfacían los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia⁴.

La Corte constató que los cargos planteados en esta oportunidad, carecían de la *especificidad, suficiencia y pertinencia* requeridas para que se pueda llevar a cabo la confrontación del texto legal demandado con los preceptos constitucionales invocados y así poder determinar si es compatible o no con el ordenamiento superior. En el presente caso, aunque la demanda se dirige contra el artículo 12 en su integridad, lo cierto es que los argumentos que expone el actor se restringen al aparte que dispone "*Los cargos de carrera podrán ser provistos mediante encargo o nombramiento provisional*", el cual desconocería, en su concepto, los artículos 13, 53, 125, 130 y 209 de la Carta Política. Sin embargo, más que la contradicción de esta norma legal con las disposiciones constitucionales indicadas, el demandante censura la aplicación que en la práctica se ha dado a la misma por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, con desconocimiento de lo establecido en los artículos 24 y 28 de la Ley 909 de 2004. La pretensión del actor se dirige a que este Tribunal haga una interpretación de la norma legal en un determinado sentido que no se deriva del texto de la norma acusada sino de su concepto personal y subjetivo acerca de la única forma mediante la cual se debería realizar la provisión de cargos de carrera en las superintendencias. El ciudadano pasa por alto que el artículo 12 prevé el encargo y la provisionalidad como excepciones.

Como también lo advirtió el Procurador General de la Nación en su concepto, los argumentos que expone el demandante se centran más en razones de conveniencia sobre la alternativa que tiene el nominador de proveer las vacantes de cargos de carrera mediante encargo o nombramiento provisional y la preferencia por el régimen legal anterior al Decreto 755 de 2005, en el cual no se preveía tal opción. Además, el actor funda la supuesta arbitrariedad que deduce de la norma demandada en casos particulares –entre estos, el del demandante– que corroboran la ausencia de suficiencia y pertinencia del cargo de inconstitucional que se derivaría en realidad de la aplicación práctica de la norma legal y no de una contradicción con la Constitución.

Por consiguiente, la Corte procedió a inhibirse de realizar un examen de fondo y proferir un fallo de mérito sobre la presente demanda.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

⁴ Sobre los lineamientos generales, se puede consultar entre otras, la sentencia C-1052 de 2001.

.....