

SU282-19

Sentencia SU282/19

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Alcance de la competencia del juez de tutela para analizarlo

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Contenido y alcance

ACTIVIDAD JUDICIAL-Alcance de la subsunción

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Naturaleza y contenido

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto fáctico, por indebida valoración de los hechos, y sustantivo por error en la aplicación de la regla de caducidad en acción de reparación directa

Referencia: Expediente T-6.404.115

Acción de tutela instaurada por Roberto Vargas Navarrete y otros en contra de la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Procedencia: Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Asunto: Tutela contra providencia judicial que declaró la caducidad de acción de reparación directa. Defectos sustantivo y fáctico por indebida aplicación de la regla la caducidad.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 23 de agosto de 2017, que confirmó la decisión del 15 de junio de 2017 proferida por la Sección Cuarta de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por Roberto Vargas Navarrete en contra de la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría General de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El 27 de octubre de 2017, la Sala Número Diez de Selección de Tutelas[1] escogió el presente caso para su revisión.

El 1º de febrero de dos mil dieciocho (2018), la Sala Plena de esta Corporación decidió asumir el conocimiento de este asunto, con fundamento en los artículos 59 y 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

I. ANTECEDENTES

El 13 de marzo de 2017[2], Roberto Vargas Navarrete formuló acción de tutela en contra del auto de 29 de agosto de 2016 dictado por la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

El actor adujo que la decisión cuestionada incurrió en defecto sustantivo, debido a que aplicó la norma que rige la caducidad de la acción de reparación directa -artículo 164 de la Ley 1437 de 2011- a circunstancias que no fueron el sustento de su pretensión indemnizatoria y que expuso en la demanda únicamente como elementos de contextualización histórica.

La acción fue ratificada y coadyuvada por Nelson y Magdalena Vargas Navarrete en sede de revisión, quienes también obraron como demandantes en el proceso en el que se dictó la providencia judicial cuestionada, fueron vinculados al trámite y resaltaron su calidad de accionantes en el presente trámite constitucional.

1. Los hechos que sustentan la solicitud de amparo se narraron en el escrito de tutela de la siguiente forma:

1.1. Mediante Escritura Pública 30 del 21 de abril de 1924 de la Notaría del Círculo de Labranzagrande, se protocolizó la compraventa del inmueble “Los Yopitos”, ubicado en la jurisdicción del municipio de Marroquín, el cual fue adquirido por Víctor Octavio Vargas Montaña, quien a partir de ese momento, habitó el bien y lo destinó a la explotación ganadera.

1.2. En 1952, por razones de orden público, el Ejército Nacional ocupó el inmueble referido y provocó el desplazamiento de Víctor Octavio Vargas y de su familia.

1.3. En la Escritura Pública 322 del 24 de mayo de 1982, miembros del Ejército Nacional protocolizaron declaraciones extra juicio en las que indicaron que, por motivos de orden público, el grupo “Guías de Casanare” de esa institución ocupó algunos predios (incluido “Los Yopitos”) desde 1952 con el fin de construir instalaciones militares. Estas declaraciones no fueron registradas.

1.4. Víctor Octavio Vargas Montaña falleció el 2 de mayo de 1990 en la ciudad de Bogotá.

1.5. A través de Escritura Pública 1434 del 8 de julio de 2011, el municipio de Yopal transfirió al Ejército Nacional, a título de cesión gratuita, los inmuebles identificados con las cédulas catastrales 01-01-0073-0001-000, 01-01-0073-0007-000 y 01-01-0073-0002-000 que, según los demandantes, conformaban el predio de mayor extensión denominado “Los Yopitos”.

1.6. El 22 de mayo de 2013, Nelson, Magdalena y Roberto Vargas Navarrete, en su calidad de hijos de Víctor Octavio Vargas Montaña citaron a conciliación extrajudicial al

Ejército Nacional y al municipio de Yopal para el resarcimiento de los daños causados con la cesión referida. El 30 de julio de 2013, se declaró fallido el mecanismo alternativo de solución de conflictos.

1.8. El 21 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera -Subsección A- admitió la demanda y descartó la caducidad de la acción, debido a que el daño antijurídico cuyo resarcimiento se persigue se deriva de la cesión protocolizada el 8 de julio de 2011, momento a partir del cual se contabilizan los 2 años de caducidad. Asimismo, precisó que los accionantes elevaron solicitud de conciliación extrajudicial el 22 de mayo de 2013, la cual fue declarada fallida el 30 de julio de 2013, razón por la que el término de caducidad se interrumpió por un mes y 18 días. En consecuencia, el plazo para presentar la demanda vencía el 16 de septiembre de 2013 y se formuló, de forma oportuna, el 1º de agosto del año en mención.

1.9. En audiencia celebrada el 29 de julio de 2014, el Tribunal desestimó las excepciones formuladas por los demandados, entre ellas la de caducidad de la acción, con base en los mismos argumentos expuestos en la admisión de la demanda.

1.10. El Ejército Nacional y el municipio de Yopal presentaron recurso de apelación en contra del auto que declaró no probados los medios de defensa previos. Los recurrentes insistieron en que el término de caducidad de la acción debió contabilizarse desde el año 1952, debido a que la ocupación de los bienes ocurrió en ese momento.

1.11. El 29 de agosto de 2016, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[3] revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

Como sustento de la decisión indicó, en primer lugar, que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 9 de febrero de 2011, unificó la forma en la que debe contabilizarse el término de caducidad, previsto en el artículo 164 del CPACA, para el ejercicio de la acción de reparación directa en los casos de ocupación permanente de un inmueble y fijó las siguientes reglas:

a) Ocupación con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia: los 2 años se calculan desde que la obra finalizó o desde que los afectados

conocieron la terminación de la obra sin haberla podido conocer antes.

b) Ocupación por cualquier otra causa: los 2 años se contabilizan desde que ocurre el hecho dañoso, el cual se consume cuando cesa la ocupación. En casos especiales se computan desde cuando el afectado tuvo conocimiento de la ocupación del bien luego de su cesación.

Con base en esas reglas, la Subsección consideró que el daño alegado por los demandantes se concretó antes de la cesión efectuada mediante la escritura del 8 de junio de 2011, pues reclamaron los perjuicios derivados de la pérdida jurídica del inmueble y desde el año 1952, el señor Víctor Octavio Vargas perdió la posesión material del bien.

Para el ad quem no es razonable considerar que solamente con la cesión celebrada en el año 2011 se tuvo conocimiento del daño. En efecto, adujo que este se materializó con la ocupación de 1952, momento en el que se encontraba vigente la Ley 167 de 1941, que en el artículo 236 establecía la posibilidad de que el afectado demandara, por vía judicial, la indemnización dentro del término de 2 años siguientes a la verificación del daño.

Asimismo, destacó que si se considerara que la ocupación surgió como consecuencia de la guerra, el artículo 33 de la Constitución Nacional de 1886 autorizaba que en estos casos el afectado reclamara la indemnización de los daños y los perjuicios luego de la ocupación.

De otra parte, los miembros del Ejército Nacional en las declaraciones protocolizadas en 1982 indicaron que en los predios se construyeron bases militares, oficinas de comando, casas fiscales, piscinas etc., es decir que desde ese momento se podía advertir que se trataba de una ocupación permanente y a pesar de ello no se adelantaron acciones para la recuperación del bien.

Finalmente, precisó que la calidad de herederos de los demandantes no modifica el momento de contabilización de la caducidad.

Solicitud de tutela

El 13 de marzo de 2017, Roberto Vargas Navarrete formuló acción de tutela en contra del auto de 29 de agosto de 2016, que declaró la caducidad de la acción de reparación directa.

El actor adujo que el daño cuyo resarcimiento persigue se deriva de la cesión de tres inmuebles, por parte del municipio de Yopal al Ejército Nacional, protocolizada en la Escritura Pública 1434 de 8 de junio de 2011, pero la Subsección accionada aplicó la norma de caducidad a los hechos que narró en la demanda únicamente como marco histórico de referencia en relación con la cesión de los bienes.

Para el ciudadano, la providencia incurrió en defecto sustantivo, pues aplicó el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 a circunstancias que no son el soporte fáctico de la pretensión indemnizatoria. En consecuencia, a su juicio, hay una aplicación indebida de la norma que rige la caducidad que, a su vez, viola el artículo 229 de la Constitución, pues afectó el acceso a la administración de justicia.

B. Actuaciones en sede de tutela

Mediante auto de 17 de marzo de 2017, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y dispuso la notificación de los magistrados de la Sección Tercera -Subsección B- de la misma corporación, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Alcaldía de Yopal, Nelson Vargas Navarrete y Magdalena Vargas Navarrete.

Asimismo, requirió a la Sección Tercera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que remitiera el expediente en el que obra la actuación cuestionada en sede constitucional.

Contestación de la autoridad judicial accionada

El Magistrado ponente del auto acusado indicó que en el presente caso resulta improcedente la acción de tutela, en atención a su carácter excepcional cuando se formula contra providencias judiciales y porque la decisión no causa un perjuicio irremediable para el actor, no evidencia una dilación injustificada de los términos, ni una situación de hecho creada por la actuación u omisión de una autoridad pública.

De otra parte, señaló que la providencia cuestionada no incurrió en vía de hecho, ni vulneró los derechos fundamentales del demandante porque explicó, de manera concreta y detallada, las razones por las que se declaró probada la excepción previa de caducidad.

En ese sentido, resaltó que si bien el accionante afirmó que el hecho dañoso que dio lugar a la formulación de la acción de reparación directa corresponde a la cesión de algunos inmuebles entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional, de acuerdo con la valoración de los hechos descritos en la demanda, la Sala consideró que lo pretendido era el reconocimiento de los perjuicios generados por la pérdida del predio “Los Yopitos”, circunstancia que se concretó con la ocupación en el año 1952 y, por ende, desde ese momento debía contabilizarse la caducidad de la acción.

Finalmente, resaltó que en el auto de 29 de agosto de 2016, también se precisó que la muerte del señor Víctor Octavio Vargas y la apertura de la sucesión no alteraban las consideraciones expuestas.

C. Decisiones objeto de revisión

Fallo de primera instancia

El 15 de junio de 2017[4], la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegó el amparo porque la valoración adelantada por la autoridad accionada se ajustó a los hechos de la demanda y las normas que regían el asunto.

El a quo resaltó que la disposición que sirvió de sustento a la decisión fue el artículo 263 de la Ley 167 de 1941, en el que se preveía que la demanda para la indemnización por la ocupación de una propiedad particular debía presentarse a más tardar “dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación.” Por lo tanto, establecida la ocupación del inmueble en el año 1952, este era el momento a partir del cual debía contabilizarse el término de caducidad.

Por último, adujo que no puede identificarse la cesión del bien como el hecho generador del daño, pues esta tesis dejaría sin recurso a las personas afectadas con la ocupación, quienes no contarían con una acción para obtener la indemnización hasta que no se adelantara la cesión del inmueble.

Impugnación

El actor presentó impugnación en contra del fallo de tutela de primera instancia, en la que cuestionó que se desconociera que la Escritura Pública 1434 de 8 de julio de 2011, que

protocolizó la cesión de los bienes entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional “(...) es un acto jurídico que irrogó perjuicios a la parte demandante, cuya reparación se solicita dentro de los dos años siguientes a la celebración de ese acto jurídico”[5] .

Igualmente, el recurrente insistió en que las referencias sobre la ocupación del inmueble en el año 1952 corresponden a hechos diferentes a los que sustentan la pretensión indemnizatoria, la cual se funda en el daño antijurídico generado por la cesión a título gratuito de los bienes en mención.

Fallo de segunda instancia

El 23 de agosto de 2017, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[6] confirmó el fallo de primera instancia con similares argumentos a los presentados por el a quo.

El ad quem destacó que la Sala accionada valoró la pretensión de la demanda, dirigida a obtener el resarcimiento de los perjuicios que la pérdida del inmueble les generó a los actores y estableció que, desde el año 1952, el propietario perdió la posesión del bien.

Asimismo, resaltó la debida fundamentación de la decisión, pues se explicó, con suficiencia, por qué la fecha de la cesión no podía considerarse para contabilizar el término de caducidad. Adicionalmente, consideró que el acto jurídico al que aluden los accionantes es un “contrato estatal que no tenía la potencialidad de causar el daño pues el mismo se había causado desde que el titular del derecho de dominio y poseedor del inmueble fue despojado de los poderes que tales derechos le conferían, de tal manera que la argumentación y conclusión a las que arribó la Sección Tercera del Consejo de Estado resulta razonable y carente de arbitrariedad.” [7]

D. Actuaciones en sede de revisión

1. El 28 de noviembre de 2017, la Magistrada Sustanciadora profirió auto en el que requirió a la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que remitiera el proceso en el que se emitieron las decisiones cuestionadas. Vencido el término de traslado del expediente en mención, ni las partes, ni los vinculados al trámite se pronunciaron sobre la prueba decretada en sede de revisión.

2. Por ser relevante para el estudio de la acción de tutela de la referencia, a continuación se describirá con detalle la demanda formulada por Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal.

Demanda

En la acción de reparación directa referida[8], los actores formularon dos pretensiones en los siguientes términos:

“1. DECLÁRESE que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y el Municipio de Yopal –Casanare, son RESPONSABLES PATRIMONIALMENTE y están obligados de manera solidaria a la REPARACIÓN DIRECTA que corresponda a los actores como herederos y para la sucesión de Octavio Vargas Montaña, en virtud del daño antijurídico ocasionado por la cesión que el Municipio de Yopal – Casanare hizo a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, de los inmuebles descritos y alinderados en la escritura pública No. 1434 de 8 de julio de 2011, otorgada en la Notaría Única del Círculo de Aguazul – Casanare, y que la Nación aceptó como si fueran bienes fiscales de propiedad del cedente, pese a que nunca han tenido dicha calidad y son de propiedad de la sucesión de Víctor Octavio Vargas Montaña, progenitor de los demandantes.

En virtud de la declaración de responsabilidad patrimonial a que se refiere la pretensión anterior, CONDÉNESE a la Nación –Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y al Municipio de Yopal – Casanare, a PAGAR SOLIDARIAMENTE a los demandantes Nelson, Magdalena y Roberto Vargas Navarrete, actuando como herederos de Víctor Octavio Vargas Montaña y para la sucesión de este, la suma de QUINCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$15.996.621.900)”. [9]

Luego, los peticionarios expusieron los fundamentos fácticos de su solicitud, los cuales presentaron en dos secciones que nominaron: (i) “antecedentes a la perpetración y consumación del daño antijurídico”[10] y (ii) “la realización y consumación del daño antijurídico cuya reparación se pretende”[11].

En la primera sección referida, los demandantes narraron los siguientes hechos:

a) Mediante Escritura Pública núm. 30 de 21 de abril de 1924, otorgada en la Notaría del municipio de Labranzagrande, el señor Antonio Vargas transfirió a título de venta a Octavio Vargas Montaña el derecho de dominio que tenía sobre un predio nominado “Los Yopitos” situado en jurisdicción del municipio de Marroquín del departamento de Casanare.

Este inmueble había sido previamente adquirido por Antonio Vargas por compraventa que celebró con Secundino Vargas que, a su vez, fue protocolizada mediante Escritura Pública núm. 6 de 23 de enero de 1923.

b) El 25 de abril de 1924, la Escritura Pública núm. 30 de 21 de abril de 1924 fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nunchía, en el libro 1, partida 14.

c) El señor Víctor Octavio Vargas Montaña desde el momento en el que adquirió el inmueble “Los Yopitos”, lo habitó y se dedicó a la explotación ganadera hasta que en el año 1952 fue expulsado por el Ejército Nacional, por razones de orden público.

d) En reunión celebrada en Yopal el 31 de marzo de 1982 entre el Comandante y algunos oficiales del grupo de caballería montado núm. 7 “Guías de Casanare” se decidió formalizar el registro de las declaraciones rendidas el 3 de marzo de 1982 por miembros del Ejército Nacional, en las que precisaron que, desde el año 1952, ocuparon los predios e instalaciones que conforman el plano elaborado por la Dirección de Ingenieros y que forman un globo de “ciento treinta hectáreas cuatro mil seiscientos cincuenta y siete (4.657) (sic) metros cuadrados”[12]

e) El 2 de mayo de 1990, Víctor Octavio Vargas Montaña falleció en la ciudad de Bogotá.

Luego, en el segundo acápite los demandantes expusieron los siguientes hechos:

f) Mediante escritura pública núm. 1434 de 8 de julio de 2011 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Aguazul, la Alcaldesa del municipio de Yopal transfirió al Ejército Nacional, a título de cesión gratuita, los lotes de terreno con cédulas catastrales: (i) 01-01-0073-0001-000 ubicado en la carrera 15 núm. 6-96 de Yopal; (ii) 01-01-0073-0007-000 ubicado en la carrera 15 núm. 6-96 interior 2 de Yopal y (iii)

01-01-0737-0002-000 ubicado en la calle 5 núm. 15-08 de Yopal.

g) La cesión referida se efectuó porque el municipio consideró que los bienes descritos son baldíos, valoración que, a juicio de los actores, no es cierta “por cuanto estos inmuebles forman parte de los adquiridos mediante escritura pública núm. 30 de 21 de abril de 1924, otorgada en la Notaría del Municipio de Labranzagrande, mediante la cual el señor Antonio Vargas transfirió a título de venta a Octavio Vargas Montaña el derecho de dominio que tiene y posee sobre un fundo denominado Los Yopitos”[13].

En efecto, para los demandantes la cesión de los inmuebles se hizo bajo la convicción de que eran baldíos, pero en realidad son de propiedad privada y pertenecen a la sucesión de Víctor Octavio Vargas Montaña.

Finalmente, precisaron que es inconveniente destruir las instalaciones construidas en los lotes de terreno de su propiedad, razón por la que solicitaron la indemnización dineraria por equivalencia con base en el avalúo catastral.

Inexistencia de caducidad

Luego de exponer los hechos que sustentan sus pretensiones con la distinción descrita, los actores presentaron las razones por las que, a su juicio, no opera la caducidad de la acción. Con ese propósito, destacaron la escritura pública núm.1434 de 8 de julio de 2011, en la que se protocolizó la cesión de tres inmuebles entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional, que:

“(…) es un acto jurídico que irrogó perjuicios a la parte demandante cuya reparación directa se solicita dentro de los dos años siguientes a la celebración de ese acto jurídico, es decir, que el ejercicio de esta acción contencioso administrativa se realiza con estricta sujeción a lo dispuesto por el artículo 164, literal i) del Código Contencioso Administrativo”. [14]

Asimismo, para efectos de la contabilización del término de caducidad según lo previsto en el artículo 3º, literal c) del Decreto 1716 de 2009, los demandantes resaltaron la solicitud de conciliación extrajudicial que presentaron y que se declaró fallida el 30 de julio de 2013.

Por último, en el marco del análisis de la caducidad, precisaron que el proceso para la reparación directa de la sucesión del causante Víctor Octavio Vargas Montaña persigue la

indemnización “(...) por un daño antijurídico que no están obligados a soportar según lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, producido en virtud del acto jurídico de cesión a título gratuito contenido en la Escritura Pública núm. 1434 de 8 de julio de 2011”[15].

Normas violadas y concepto de la violación

Los actores refirieron, de forma amplia, los fundamentos normativos que sustentan su pretensión y adujeron que con la cesión cuestionada se desconocieron los artículos 1º y 7º de la Ley 137 de 1959, 123 de la Ley 388 de 1997, 674 y 675 del Código Civil, y 1º, 2º 13 y 58 Superiores.

Con base en las normas citadas, indicaron que los bienes cedidos no son baldíos, sino de propiedad privada y por esa razón se intentó revestir de legalidad la ocupación del Ejército. En primer lugar, a través de declaraciones rendidas en 1982 y, luego, mediante la cesión de los tres lotes de terreno cuestionada, que corresponden al inmueble “Los Yopitos”, en la que no se indicó “(...) que forman parte de un globo de terreno de mayor extensión que el propio Ejército Nacional en el acta núm. 2851 de la reunión de 31 de marzo de 1982 celebrada en Yopal por el comandante y algunos oficiales del grupo de Caballería Montado No. 7 Guías de Casanare manifiesta que fue dividido en varios lotes de terreno”[16].

Asimismo, los demandantes adujeron que la cesión de los bienes les produjo un daño antijurídico que no están obligados a soportar y que:

“la materialización concreta de ese daño ocurre cuando se saca del patrimonio de la cesión del causante unos bienes que a ella le pertenecen con lo que se produce una disminución patrimonial sin causa para ello, es decir lo que los hermanos Mazeaud denominan daño emergente que se encuentra constituido por una ‘pérdida sufrida’ por la víctima, valorable económicamente por el precio de los inmuebles arrebatados mediante la indebida utilización de normas jurídicas (...)”[17]

Por último, estimaron la cuantía de la demanda en la suma de \$15.996.621.900 que corresponde al valor del avalúo catastral de los bienes cedidos.

Vinculación de Magdalena y Nelson Vargas Navarrete

3. Mediante auto de 6 de marzo de 2018, la Magistrada Sustanciadora advirtió que el juez de primera instancia ordenó la notificación de Magdalena y de Nelson Vargas Navarrete, en atención a su calidad de demandantes de la acción de reparación directa que motivó la solicitud de amparo. Sin embargo, el oficio de comunicación se devolvió por la oficina de correos.

Establecidas esas circunstancias, se dispuso nuevamente la notificación de los vinculados en esta sede, la cual se adelantó por vía electrónica el 9 de marzo de 2018.

4. Magdalena Vargas Navarrete adujo que la decisión judicial cuestionada vulneró su derecho al debido proceso e indicó: “me permito coadyuvar, ratificar y respaldar lo manifestado por mi hermano el señor Roberto Vargas Navarrete (...)”[18]

Por su parte, el señor Nelson Vargas Navarrete precisó su dirección electrónica para la comunicación de “cualquier asunto que tenga que ver con el proceso T-6404115 del cual hago parte al igual que mis hermanos.” [19] (negrilla fuera del texto original).

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1.- La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de la acción de tutela número T-6.404.115 con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2.- El 1º de agosto de 2013, Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete, en su calidad de hijos y, por ende, herederos de Víctor Octavio Vargas, presentaron acción de reparación directa en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal, con el propósito de obtener el resarcimiento del daño causado por la cesión gratuita de los inmuebles identificados con las cédulas catastrales 01-01-0073-0001-000, 01-01-0073-0007-000 y 01-01-0073-0002-000 protocolizada en la escritura pública 1434 del 8 de julio de 2011.

Los actores precisaron que su padre era propietario del fundo “Los Yopitos”, del que hacen parte los predios de menor extensión referidos, pero perdió la posesión material en el año

1952, cuando el inmueble fue ocupado por el Ejército Nacional. Sin embargo, la cesión en mención les irrogó un nuevo perjuicio, que corresponde a la pérdida del derecho de dominio, cuyo resarcimiento persiguen.

3.- El 21 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A- admitió la demanda y descartó la caducidad de la acción, debido a que el daño antijurídico cuya reparación se reclama se deriva de la cesión protocolizada en la escritura pública núm. 1434 de 8 de julio de 2011, momento a partir del cual se contabilizan los 2 años para la formulación de la acción previstos en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

4.- El 29 de agosto de 2016, la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación incoado por los demandados en contra del auto que desestimó las excepciones previas y declaró probada la de caducidad de la acción.

El ad quem inicialmente hizo referencia al artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 que prevé el término de caducidad de la acción de reparación directa -2 años- y explicó la forma de contabilización en los casos de ocupación. Sin embargo, consideró que la pérdida del inmueble se produjo en el año 1952 por la actuación del Ejército Nacional, momento en el que estaba vigente la Ley 167 de 1941, que en el artículo 236 establecía la posibilidad de que el afectado demandara la indemnización dentro del término de 2 años siguientes a la verificación de la ocupación. Por lo tanto, concluyó que la acción caducó porque se superó con creces el término de 2 años contado desde 1952.

5.- El 13 de marzo de 2017, Roberto Vargas Navarrete formuló acción de tutela en contra del auto de 29 de agosto de 2016, la cual fue ratificada y coadyuvada por sus hermanos Nelson y Magdalena Vargas Navarrete en sede de revisión, quienes fueron vinculados al trámite y resaltaron su calidad de accionantes en el presente trámite constitucional.

Los actores adujeron que persiguen la indemnización del daño que les generó la cesión de tres inmuebles, por parte del municipio de Yopal, protocolizada en la escritura pública núm. 1434 de 8 de julio de 2011, pero la autoridad judicial accionada contabilizó el término de caducidad a partir de hechos que narraron en la demanda únicamente como marco histórico de contextualización.

Para los demandantes, la providencia aplicó la regla de caducidad a circunstancias que no son el soporte fáctico de la pretensión indemnizatoria. Por lo tanto, a su juicio, se presentó una indebida aplicación de la norma y la consecuente violación del artículo 229 de la Constitución, ya que presuntamente se les impidió el acceso a la administración de justicia.

A partir de las consideraciones expuestas, los ciudadanos alegaron la configuración de los defectos sustantivo y fáctico. El primero, lo invocaron de forma explícita y lo circunscribieron a la indebida aplicación de la norma, y el segundo, aunque no lo refirieron nominalmente se deduce de los argumentos presentados en relación con la indebida valoración de los hechos de la demanda.

6.- Los jueces de instancia denegaron el amparo al considerar que la contabilización del término de caducidad desde la ocupación del bien es razonable, corresponde a las pretensiones de la demanda, estuvo suficientemente motivada, y se ajusta a la norma que rige el asunto y que fue identificada por el juez accionado -artículo 263 de la Ley 167 de 1941-.

7.- Como quiera que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene dos niveles de análisis, el primero que corresponde a los requisitos generales y un segundo nivel, que atiende a los requisitos específicos de procedibilidad, la Sala establecerá, de acuerdo con ese orden, si concurren dichos presupuestos para controvertir el auto de 29 de agosto de 2016, proferido por la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En el evento de que se supere el análisis general de procedencia, la Sala determinará si la providencia judicial acusada incurrió en los yerros alegados por los actores, quienes adujeron que la norma de caducidad se aplicó de forma indebida a hechos que no constituían el fundamento de la pretensión. Por consiguiente, se estudiará la configuración de los siguientes defectos: (i) fáctico, pues aunque los accionantes no lo propusieron nominalmente, cuestionaron la valoración de los hechos presentados en la demanda; y (ii) sustantivo para establecer si, como consecuencia de un error en la valoración de las circunstancias, se presentó la indebida aplicación de la norma. Por lo tanto, la Sala decidirá el siguiente problema jurídico:

¿El auto acusado incurrió en los defectos fáctico y sustantivo por indebida aplicación de la regla de caducidad de la acción de reparación directa a supuestos de hecho diferentes a los que se identificaron como fundamento de la pretensión indemnizatoria?

Para resolver la cuestión anunciada se abordarán los siguientes temas: (i) la acción de tutela contra providencias judiciales y los requisitos específicos de procedibilidad con énfasis en los defectos sustantivo y fáctico; (ii) el acceso a la administración de justicia como derecho fundamental y principio rector de la actividad judicial; (iii) la acción de reparación directa y las reglas de caducidad, y finalmente (iv) resolverá el caso concreto.

Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales[20]

8.- El artículo 86 de la Constitución prevé que la tutela procede contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública. En consecuencia, los jueces también deben ajustar sus actuaciones a los preceptos superiores y a la ley, y garantizar los principios, los deberes y los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política.

De acuerdo con esas obligaciones, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que vulneren los derechos fundamentales de las partes. Sin embargo, se trata de una medida excepcional, en atención a la naturaleza subsidiaria del mecanismo y en aras de salvaguardar la cosa juzgada, la autonomía e independencia de la administración de justicia, y la seguridad jurídica.

Requisitos generales de procedencia

9.- En concordancia con el carácter excepcional de la tutela contra providencias judiciales, la sentencia C-590 de 2005 identificó los siguientes requisitos generales de procedencia: (i) la relevancia constitucional de la cuestión discutida, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) la observancia del requisito de inmediatez, el cual exige que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la violación; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo en la sentencia cuestionada; (v) la identificación razonable tanto de los hechos que

generaron la afectación, como de los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Requisitos específicos de procedibilidad

Defecto orgánico: ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

Defecto procedimental absoluto: se origina en los casos en los que el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.[21]

Defecto fáctico: se presenta en los eventos en los que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

Defecto material o sustantivo: se configura en las decisiones sustentadas en normas inexistentes o inconstitucionales; que presentan una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión; en las que se deja de aplicar una norma exigible en caso, se aplica de forma indebida o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

Defecto por error inducido: es consecuencia del engaño a la autoridad judicial que, a su vez, generó una decisión que afecta derechos fundamentales.[22]

Defecto por decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de exponer los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

Defecto por desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial vinculante.[23]

Defecto por violación directa de la Constitución: se estructura en los casos en los que el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias

judiciales en el caso que se analiza

11.- La Sala establecerá, a continuación, si concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en relación con el 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.

12.- En primer lugar, se cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por activa, pues la solicitud de amparo se presentó inicialmente por Roberto Vargas Navarrete quien, en su calidad de demandante en el proceso de reparación directa en el que se emitió el auto cuestionado, es titular de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia cuya protección se persigue.

Asimismo, Magdalena y Nelson Vargas Navarrete, vinculados al trámite constitucional desde la primera instancia, notificados en sede de revisión y quienes ratificaron la actuación adelantada por su hermano también están legitimados para la formulación de la acción. Lo anterior, porque hicieron parte del proceso de reparación directa como demandantes en su calidad de herederos de Víctor Octavio Vargas y adujeron que la declaración de caducidad vulneró sus derechos fundamentales.

De otra parte, se advierte el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva, debido a que la acción de tutela se dirigió en contra de la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que profirió el auto al que se le atribuyó la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

Asimismo, desde el auto admisorio de la acción fueron vinculados al trámite las autoridades demandadas en el proceso de reparación directa, específicamente el Ejército Nacional y la Alcaldía Municipal de Yopal, en su calidad de terceros con interés en la decisión.

13.- En segundo lugar, debe valorarse el presupuesto de relevancia constitucional del asunto, el cual implica que el juez de tutela no puede emprender el estudio de cuestiones que no demuestren una clara relación con la eventual afectación de los derechos fundamentales, pues de lo contrario, se involucraría en asuntos que deben ser resueltos por otras jurisdicciones.

Entonces, la relevancia constitucional requiere que la cuestión tenga trascendencia Superior y no solamente legal, contractual o de otra naturaleza, como sería la exclusivamente económica. Por lo tanto, es necesario verificar en cada caso si se presenta un debate de trascendencia ius fundamental, especialmente cuando existan intereses que, prima facie, podrían ser considerados económicos. En estos eventos se deberá establecer si el asunto envuelve una discusión estrictamente dineraria o si el debate que subyace y que resulta transversal está relacionado con la posible afectación de garantías superiores, con independencia de sus consecuencias patrimoniales.

14.- Asimismo en el análisis de este presupuesto hay que considerar que el artículo 241.9 Superior le confió a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política a través de, entre otras funciones, la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con el amparo de derechos constitucionales. En el ejercicio de esa competencia, ante una posible interpretación y aplicación de la ley en contra de los preceptos superiores, este Tribunal tiene la obligación corregir dicha interpretación para imponer, como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, aquella que se ajuste a la Carta.

15.- En el asunto bajo examen se advierte que, a pesar de que el problema jurídico se presenta en el marco de un proceso en el que se persigue el resarcimiento económico de un daño, plantea un debate que involucra la interpretación conforme a los preceptos constitucionales de la regla de caducidad de la acción de reparación directa.

En particular, la acción de tutela se dirige en contra de la providencia judicial de 29 de agosto de 2016 proferida por la Sección Tercera -Subsección B- del Consejo de Estado, porque a través de una supuesta aplicación indebida de la regla de caducidad se impidió que la controversia sobre la posible generación de un daño como consecuencia de la actividad de la administración sea decidida de fondo por los jueces. Por lo tanto, el asunto plantea como cuestión sustantiva la eventual denegación de justicia, la cual tiene una significativa y evidente relevancia constitucional.

En ese sentido, es necesario desatacar que el principal efecto de la providencia judicial acusada, que declaró probada la caducidad de la acción de reparación directa como excepción previa, es privar a los demandantes de la posibilidad de que en el marco de un

proceso judicial se debata y establezca si la actuación de las autoridades públicas demandadas les generó un daño y si se configuran los elementos de responsabilidad del Estado. Esta circunstancia demuestra que el asunto planteado por vía de tutela guarda íntima relación con el acceso real a la administración de justicia, en particular que la jurisdicción emita una decisión de fondo sobre el asunto puesto a su consideración.

Por lo tanto, aunque el Consejo de Estado es el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, ante la posible aplicación de una norma en contra de los preceptos superiores con impacto en el acceso a la administración de justicia, resulta imperativo el ejercicio de la función de revisión de esta Corporación, en aras de fijar la interpretación del asunto que mejor se ajusta a la Carta Política.

16.- En tercer lugar, la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad porque los peticionarios agotaron todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición.

La Sala advierte que los accionantes no cuentan con medios judiciales ordinarios para el restablecimiento de sus derechos, ya que el auto acusado corresponde a la decisión de segunda instancia que declaró la caducidad de la acción y da por terminado el proceso de reparación directa incoado por Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal.

Como quiera que el auto de 29 de agosto de 2016, decidió el recurso de apelación presentado por los demandados en contra del auto proferido por el juez de primera instancia que desestimó las excepciones previas, resulta claro que los accionantes no cuentan con un medio ordinario o extraordinario para confrontar la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada, específicamente para cuestionar la aplicación de la regla de caducidad de la acción de reparación directa y de esta manera lograr la protección eficaz e idónea de los derechos fundamentales invocados.

17.- En cuarto lugar, la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable, requisito que atiende a la finalidad de este mecanismo para lograr la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

El carácter oportuno de la acción resulta evidente, debido a que los actores tardaron aproximadamente 4 meses en la formulación de la tutela, que corresponde a un término razonable. En efecto, la providencia de 29 de agosto de 2016 a la que se le atribuye la afectación de los derechos de los accionantes se notificó por estado el 11 de noviembre de 2016[24] y la solicitud de amparo se elevó el 13 de marzo de 2017[25].

18.- En quinto lugar, los actores presentaron los hechos y actuaciones que generaron la vulneración de sus derechos. Las circunstancias fácticas están claramente detalladas en el escrito de tutela y debidamente soportadas en las pruebas documentales obrantes en el expediente.

Los demandantes identificaron la providencia judicial que consideran transgresora de sus derechos fundamentales, esto es, el auto de 29 de agosto de 2016, que declaró la caducidad de la acción de reparación directa, debido a que la autoridad judicial consideró que la pérdida del inmueble se produjo con la ocupación del predio “Los Yopitos” por parte el Ejército Nacional en el año 1952, momento a partir del cual debía contabilizarse el término para la presentación de la demanda.

Asimismo, precisaron el defecto de la providencia judicial cuestionada -sustantivo- y las razones en las que sustentan su configuración, específicamente la indebida aplicación de la regla de caducidad a hechos que no constituían el fundamento de la pretensión.

19.- En sexto lugar, la solicitud de amparo no se dirigió contra un fallo de tutela. Los ciudadanos formularon la acción constitucional contra el 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, que resolvió la apelación presentada por el Ejército Nacional y el municipio de Yopal en contra de la providencia dictada el 29 de julio de 2014 por la Sección Tercera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que desestimó las excepciones previas formuladas por los demandados dentro del proceso de reparación directa incoado por los actores.

A partir de las consideraciones expuestas se concluye que la acción de tutela bajo examen es procedente y es necesario evaluar los defectos alegados por los accionantes, así como resolver el problema jurídico propuesto.

Los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

20.- Como quiera que la solicitud de amparo bajo examen cumple los requisitos generales de procedencia, la Sala reiterará la caracterización de los defectos en los que pudo incurrir la providencia judicial cuestionada.

Defecto material o sustantivo[26]

21.- El defecto sustantivo parte de considerar que la función de las autoridades judiciales de interpretar y aplicar las normas jurídicas, con fundamento en el principio de autonomía y de independencia judicial, no es absoluta[27]. En concordancia con esa premisa, la jurisprudencia ha precisado que la configuración del mencionado yerro se presenta cuando la decisión que adopta el juez desconoce la Constitución y la Ley, porque se basa en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la disposición adecuada, o interpreta y aplica las normas de tal manera que contraría la razonabilidad jurídica[28].

22.- Este Tribunal ha desarrollado las hipótesis en las que se presenta el defecto sustantivo. En particular, en la sentencia SU-159 de 2002[29], la Corte estableció que se configura cuando el juez se apoya en una norma que es evidentemente inaplicable a un caso concreto, por ejemplo, cuando: (i) ha sido derogada y en consecuencia, no produce efectos en el ordenamiento jurídico; (ii) ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional; (iii) es inconstitucional para el caso concreto y no se aplicó la excepción de inconstitucionalidad; y (iv) la norma no está vigente o a pesar de estarlo y ser constitucional no se adecua a las circunstancias fácticas del caso.

Posteriormente, en la sentencia T-686 de 2007[30], esta Corporación afirmó que, además de las circunstancias referidas, el defecto material como requisito de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se genera cuando: (i) la aplicación de una norma es irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una de las partes del proceso; (ii) el juez desconoce lo resuelto en una sentencia con efectos erga omnes, de la jurisdicción constitucional en relación con la interpretación de una disposición o (iii) cuando la norma

aplicable al caso no es tomada en cuenta por el fallador.

En el mismo sentido, en la sentencia SU-918 de 2013[31], la Corte concluyó que una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:

“(i) cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tomada en cuenta por el fallador,

(ii) cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,

(iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva.”

23.- En relación con la indebida aplicación de la norma, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el defecto se configura porque a pesar de que se identifica la disposición que rige el asunto se vulneran los derechos fundamentales, como consecuencia de la aplicación en el caso concreto, la cual resulta altamente perjudicial para los intereses de alguna de las partes por irrazonable o desproporcionada.[32]

En esta hipótesis, hay un error en el proceso de interpretación o aplicación de la norma. Por ejemplo, en la sentencia T-283 de 2013[33] se consideró que el auto acusado, que desestimó el mandamiento de pago, incurrió en defecto sustantivo porque decidió acoger y aplicar la interpretación de las reglas que regían el asunto de la forma más desfavorable para los accionantes, quienes acudieron a la jurisdicción para obtener el cumplimiento forzado de la providencia judicial en las que se les reconoció el derecho a la pensión convencional como trabajadores de la Licorera de Nariño.

Finalmente, es necesario precisar que la afectación de los derechos fundamentales en estos casos exige que la equivocación en la actividad del juzgador sea evidente. En efecto, la

sentencia T-1036 de 2002[34] en la que se estudió la supuesta indebida interpretación y aplicación por parte de la Superintendencia de Sociedades de las normas que regían el proceso liquidatorio, precisó que:

“(…) el juez de tutela no puede controvertir la interpretación que de las situaciones de hecho o de derecho realice el juez de la causa en el respectivo proceso, salvo que esta hermenéutica sea arbitraria e irrazonable y, por ende, vulnere los derechos fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela.”

24.- En esta oportunidad, la Sala reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que se configura un defecto sustantivo cuando: (i) se aplica una disposición que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por el ordenamiento, por ejemplo, su inexecutable o derogatoria; (ii) se aplica una norma manifiestamente impertinente de acuerdo con las circunstancias del caso y la aplicable pasa inadvertida por el fallador; (iii) el juez realiza una interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o la aplicación de la norma es irrazonable o desproporcionada, y afecta los intereses de las partes; (iv) el juzgador se aparta del precedente judicial -horizontal o vertical- sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución.

Alcance de la competencia del juez de tutela para analizar el defecto sustantivo[35]

25.- Conforme a lo expuesto, la Sala considera necesario precisar que la competencia del juez de tutela en el análisis del defecto sustantivo es restringida, pues su conocimiento del asunto no se basa en un escrutinio del alcance legal de la disposición inaplicada o indebidamente interpretada, o de las razones adoptadas por el funcionario judicial al momento de proferir la decisión, sino que, su estudio siempre debe concentrarse en verificar la observancia de los principios y los valores Superiores, y en la eventual vulneración de derechos fundamentales[36].

De esta manera, la garantía del principio de legalidad que sustenta el defecto sustantivo, debe ser verificada por el juez de tutela en consideración al valor normativo intrínseco de la Constitución (art. 4 Superior), por lo que el error judicial invocado con ocasión a la labor de interpretación y de aplicación de las normas legales sólo podrá sustentarse en el apartamiento de los cauces de la Carta y la afectación de los derechos fundamentales[37].

26.- En atención a lo anterior, la carga argumentativa que debe asumir el actor para acreditar la configuración del defecto sustantivo es mucho más estricta, pues para habilitar la competencia del juez constitucional, relacionada con el estudio del mencionado vicio, el asunto debe plantearse en “clave constitucional”[38].

27.- De esta manera, el juez de tutela analiza el defecto orientado por la “especificidad de la interpretación”[39] de la Constitución y de los derechos fundamentales, lo que implica que la demostración de la equivocación no se centra en acreditar que el juez ordinario simplemente desconoció la ley, sino que aquella se dirige a establecer que dicha actuación violó las garantías superiores. Por lo tanto, la competencia del juez de amparo en el examen del defecto sustantivo se restringe a examinar la vulneración o el riesgo de afectación de los derechos fundamentales.

Defecto fáctico

28.- Desde sus inicios esta Corte estableció que los jueces tienen amplias facultades discrecionales para efectuar el análisis del material probatorio en cada caso concreto que es sometido a su conocimiento[40]. Por ello, determinó que cuando se alega un error de carácter probatorio, la evaluación de la providencia judicial por parte de un juez de tutela debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial[41].

No obstante, esa competencia debe ejercerse conforme a la sana crítica, atender necesariamente criterios de objetividad, de racionalidad, legalidad y de motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De lo contrario, la discrecionalidad sería entendida como arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada[42].

29.- La jurisprudencia constitucional estableció que el defecto fáctico se configura cuando: (i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) se da una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; (iii) no se evalúa en su integridad el material probatorio, y (iv) las pruebas carecen de aptitud o de legalidad, por su inconducencia, o porque fueron recaudadas de forma inapropiada, “caso último en el que deben ser consideradas como pruebas nulas de pleno derecho”[43].

Asimismo, esta Corte puntualizó que el error estudiado tiene dos dimensiones, una positiva[44] y otra negativa[45]. La primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “completo equivocada”, o fundamenta su decisión en una prueba no apta para ello y, la segunda, en los eventos en los que omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna.

Con todo, esta Corporación ha sido enfática en señalar que “para que la tutela resulte procedente ante un error fáctico, ‘[e]l error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto’”[46].

30.- La cualificación del defecto fáctico implica su relevancia, no solo en términos de protección del derecho al debido proceso, sino también respecto a la controversia jurídica bajo examen.[47] De tal suerte que:

“(…) no competente [sic] al juez constitucional remplazar al juzgador de instancia en la valoración de las pruebas desconociendo la autonomía e independencia de éste al igual que el principio del juez natural, ni realizar un examen del material probatorio que resulta exhaustivo, en tanto, como lo señaló esta Corporación en sentencia T-055 de 1997, ‘tratándose del análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia’”[48].

En efecto, la jurisprudencia ha destacado que el análisis del juez constitucional debe ser cuidadoso y no basta con establecer una lectura diferente de las pruebas, pues en la actividad probatoria está de por medio el principio de autonomía judicial.

31.- En concordancia con el alcance del defecto en mención, es necesario resaltar que si bien ha sido desarrollado principalmente a partir de la valoración de los elementos de prueba, lo cierto es que también puede configurarse en la actividad de interpretación o fijación de los hechos que son alegados por las partes en los procesos judiciales, y no sólo de las pruebas que los soportan.

Lo anterior, si se considera que la relevancia de las pruebas para el proceso y la

administración de justicia obedece a su carácter instrumental, en la medida en que constituyen los medios necesarios para que las partes demuestren las circunstancias fácticas en las que se sustentan sus pretensiones y defensas, y el juez tenga una aproximación cognitiva a la Litis puesta en su conocimiento.

En ese sentido, esta Corte ha destacado la importancia tanto de la prueba como del debido proceso probatorio a partir de su finalidad, esto es, la demostración de los hechos que corresponden al supuesto fáctico reglado en la norma general y abstracta. Por ejemplo, la sentencia C-496 de 2015[49] precisó que:

“La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial.”

En atención a esa relación instrumental hecho-prueba resulta claro que la lectura arbitraria, irracional o caprichosa de los hechos alegados por las partes en la demanda y la contestación[50] también pueden generar la configuración del defecto fáctico, pues aunque esos instrumentos no corresponden a elementos de prueba en estricto sentido, son los actos procesales que permiten la materialización del derecho de acción y contradicción respectivamente, a través de la presentación ante la jurisdicción de las circunstancias fácticas que sustentan tanto las pretensiones como los argumentos de defensa de las partes.

De esta suerte, la trascendencia constitucional de la valoración de los hechos de la demanda se puede diferenciar en distintas etapas. Inicial, pues condiciona la admisión; probatoria, dirigida a comprobar los hechos alegados por las partes y la decisión final, que condensa la valoración de las circunstancias fácticas y los elementos de prueba adelantada por el juzgador.

Adicionalmente, es necesario considerar que la demanda y su contestación generalmente están acompañados de elementos de prueba dirigidos a demostrar las circunstancias alegadas. En efecto, algunos procesos exigen elementos específicos de prueba como

anexos de la demanda[51] y por eso en la actividad de valoración de los actos iniciales el juez no sólo estudia los hechos presentados sino también los elementos de convicción que hasta ese momento procesal fueron aportados por los ciudadanos.

Por ende, en la valoración tanto de la demanda como de la contestación es posible que se configure un defecto fáctico, debido a que el juez puede incurrir en un yerro en la consideración de los hechos presentados y en las pruebas aportadas como anexos del libelo que genere la vulneración de los derechos de las partes. Este defecto sólo se configura cuando conlleve una afectación ostensible y definitiva en el derecho de acceso a la administración de justicia.

El acceso a la administración de justicia como derecho fundamental y principio rector de la actividad judicial[52]

33.- La garantía prevista en el artículo 229 Superior a pesar de su carácter instrumental tiene una doble connotación, pues, de un lado, corresponde a un derecho fundamental en sí mismo y, de otro, a partir de su consagración se deriva todo el engranaje de la administración de justicia necesario para la materialización de los otros derechos.

34.- En relación con su acepción de derecho fundamental la norma superior referida lo consagra en los siguientes términos: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”

Esta garantía ha sido entendida como la posibilidad reconocida a todas las personas de acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones jurisdiccionales y que tienen la competencia para decidir las controversias sobre los derechos e intereses legítimos que el ordenamiento jurídico les reconoce, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en la Constitución y la ley[53].

35.- De otra parte, el acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, puesto que, como ha señalado esta Corporación “(...) no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice

adecuadamente dicho acceso”[54].

En atención a ese rol, la garantía prevista el artículo 229 Superior se erige como uno de los pilares del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho. Por ende, las disposiciones tanto de la parte dogmática como de la orgánica de la Constitución previeron medidas sustanciales, formales y competenciales para que el sistema de administración de justicia cumpla adecuadamente con la importante función que le fue encomendada.

36.- El acceso efectivo y real a la administración de justicia impone la concurrencia de todas las autoridades y, de forma particular, de los jueces de la República. Este deber puede establecerse a partir del alcance de artículo 2º Superior, que previó como uno de los fines esenciales del Estado la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y precisó que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus derechos y libertades.

En concordancia con ese mandato, también se establecieron mecanismos judiciales de rango constitucional para la protección de los derechos de los asociados, tales como las acciones de tutela -artículo 86-, de cumplimiento -artículo 87- y populares -artículo 88-. Asimismo, se otorgó al Legislador la potestad para la creación de “los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales”[55].

En la parte orgánica de la Constitución, además de las competencias asignadas al Congreso de la República relacionadas con el desarrollo legal de los derechos y los mecanismos que permitan su efectividad y su protección, se fijó la estructura de la Rama Judicial del Poder Público, la cual parte del reconocimiento de la independencia, desconcentración y autonomía de la administración de justicia como garantía para los asociados, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, la observancia de los términos procesales y el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia.

37.- Como se ve, la Carta además de la consagración y reconocimiento de los derechos fundamentales de los asociados, se preocupó por asegurar su eficacia a través del diseño de mecanismos judiciales, la asignación de competencias, la fijación de mandatos específicos de protección y la creación de instituciones, entre las que cobra especial relevancia la Rama Judicial del Poder Público y, de forma particular, la actividad de los

jueces de la República. En ese sentido, desde las primeras sentencias de esta Corporación se destacó la labor de los jueces para la efectividad de los derechos fundamentales y se precisó que la Constitución desarrolló:

“(…) una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales.” [56](subrayas originales)

A pesar de que la consideración descrita estuvo fundada principalmente en las competencias asignadas a la Corte Constitucional, lo cierto es que los principios que irradian la norma superior, el desarrollo de la jurisprudencia y los propósitos que subyacen a la administración de justicia -la necesidad social de pacificación, y la protección y eficacia los derechos- han llevado a considerar la actividad judicial como uno de los principales mecanismos para la materialización de los derechos fundamentales de las personas.

En concordancia con lo anterior, se ha evaluado el rol del juez en el Estado Social de Derecho y se ha destacado que:

“La nueva Carta Política robusteció la misión del juez como garante del acceso efectivo a la administración de justicia y de la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos. Es así como se demandan de él altas dosis de sensibilidad y una actitud diligente para corregir las asimetrías entre las partes, asegurar los derechos fundamentales, entre otros el derecho a la tutela judicial efectiva, y, en últimas, la vigencia de un orden justo.”[57]

En atención a la importante labor asignada a los jueces resulta necesario que observen, de manera especial, el respeto por la dignidad humana, que su actuación esté dirigida a hacer reales y efectivos los derechos fundamentales y que materialicen los preceptos superiores en general y, de forma particular, la prevalencia del derecho sustancial y el acceso a la administración de justicia.

En cumplimiento de esos deberes, los jueces tienen la obligación de asegurar la tutela judicial efectiva, la cual demanda un pronunciamiento de fondo sobre los asuntos planteados para su decisión cuando concurren los requisitos exigidos en las normas sustanciales y procesales para el efecto. Por ende, las decisiones inhibitorias que no están debidamente sustentadas vulneran la garantía en mención.

38.- A partir de los mandatos descritos y como quiera que la garantía prevista en el artículo 229 Superior requiere concurrencia de las autoridades para su realización, es necesario que los jueces evalúen los requisitos exigidos en las instancias de acceso a la administración de justicia dando prevalencia a la realización del derecho. Lo contrario, implicaría una afectación desproporcionada no sólo de la garantía en mención, sino también de los derechos cuya protección se persigue cuando se acude ante las autoridades judiciales.

La actividad judicial lógico deductiva

39.- Ahora bien, en el análisis de la actividad judicial, resulta pertinente hacer referencia al alcance de la subsunción como una de las principales herramientas de los jueces en la labor de juzgamiento.

En efecto, en la interpretación del artículo 230 de la Carta Política, que establece el sometimiento de los jueces al imperio de la ley, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la administración de justicia no está limitada a la aplicación mecánica de las normas y, por ende, trasciende la tarea de subsunción y elaboración de los silogismos jurídicos, ya que:

“la actividad judicial supone la realización de un determinado grado de abstracción o de concreción de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para darle integridad al conjunto del sistema normativo y atribuirle, a manera de subregla, a los textos previstos en la Constitución o en la ley un significado coherente, concreto y útil.”[58]

En concordancia con lo anterior, resulta claro que la subsunción no es ni debe considerarse como el único método del análisis en la labor de juzgamiento. Sin embargo, constituye una importante herramienta al alcance de los jueces, principalmente para la aplicación de reglas con un sentido claro y unívoco[59], fundada en el principio de igualdad de trato ante la ley e imparcialidad de la administración de justicia.

Este instrumento permite que mediante la inferencia lógica deductiva se apliquen las consecuencias previstas en una regla general y abstracta a la hipótesis regulada en la norma correspondiente. Por lo tanto, la labor de subsunción exige la identificación del supuesto de hecho que regula la norma y la consecuencia jurídica general y abstracta que

el Legislador le asignó. A partir de esos elementos, el juez identifica en el caso concreto la circunstancia fáctica descrita en la disposición y aplica la consecuencia jurídica correspondiente.

40.- Para Guastini[60], la subsunción que adelanta el juez en el caso concreto hace parte de la labor general de interpretación, la cual se da “en abstracto” cuando establece el significado de un texto normativo, y “en concreto” cuando subsume “un caso concreto en el campo de aplicación de una norma previamente identificada en abstracto”[61]. Asimismo, precisa que esta actividad parte de la estructura lógica de las normas, que corresponde a una forma condicional del tipo “si F entonces G”[62].

41.- Como se anotó, la subsunción constituye una de las herramientas para la actividad de juzgamiento que, en atención a la estructura lógica de las reglas jurídicas, permite la aplicación de las consecuencias previstas por las normas a los supuestos de hecho regulados por el Legislador.

La acción de reparación directa y las reglas de caducidad[63]

42.- La Carta Política de 1991, en contraste con las normas constitucionales y legales anteriores que no previeron de forma directa la responsabilidad del Estado[64] consagró, en el artículo 90, el principio general de responsabilidad patrimonial de la administración pública bajo la siguiente fórmula:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

Asimismo, la Constitución reconoció otros principios y garantías que apoyan la responsabilidad patrimonial del Estado, como son la primacía de los derechos inalienables de la persona[65], la búsqueda de la efectividad del principio de solidaridad[66] (art. 1º CP), la idea de igualdad frente a las cargas públicas (art. 13 C.P.), así como la obligación de

proteger el patrimonio de los asociados y de reparar los daños causados por el actuar del ente público[67].

En atención a la cláusula de responsabilidad del Estado, el Legislador estableció el medio de control de reparación directa que, en el régimen vigente, está previsto en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente forma:

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.”

Con respecto al medio procesal referido, la jurisprudencia ha indicado que constituye un mecanismo judicial de reparación integral de los daños causados por la acción u omisión del Estado, que desarrolla la cláusula general de responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 90 de la Carta Política, el Preámbulo, en lo que respecta al valor de justicia, y los artículos 1º, 2º y 6º superiores “(...) en la medida que la víctima de un daño antijurídico se encuentra habilitada para demandar del Estado su reparación, cuando se configure la responsabilidad del mismo, es decir, al establecerse la conducta dañina de una agente del Estado, el daño y la relación causal entre éste y aquél.”[68]

43.- Ahora bien, en los procedimientos judiciales administrativos se previeron plazos específicos para incoar los medios de control y las acciones, los cuales deben ser observados so pena de que opere la caducidad. En efecto, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece los términos que rigen la presentación de la demanda y en el literal i) precisa en relación con la acción de reparación directa que:

“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;"

De acuerdo con esas previsiones se advierte la consagración de dos reglas generales de caducidad para la acción de reparación directa en la disposición procesal vigente, las cuales prevén el término de 2 años contado a partir de: (i) el día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o (ii) el momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la acción u omisión causante del daño, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

44.- Con respecto a la caducidad es necesario señalar que esta figura ha sido enmarcada por la doctrina dentro de los presupuestos procesales, los cuales están relacionados con el derecho de acción y corresponden a los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido, entre los que también se encuentran la capacidad de las partes, la jurisdicción y la competencia.[69]. Es decir, la caducidad hace referencia al ejercicio de la acción dentro de determinados plazos fijados por la ley, so pena de que no se constituya una relación jurídico-procesal válida[70].

Asimismo se ha precisado que la caducidad limita el tiempo durante el que las personas pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias con el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica. En atención a esas finalidades se ha destacado la obligatoriedad de los términos de caducidad, y por ende:

"(...) la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado."[71]

En concordancia con lo anterior, el examen de la caducidad de la demanda contencioso

administrativa puede identificarse como de tipo objetivo, en la medida en que el juez constata el término y el cumplimiento de la carga, pero no puede modificar o soslayar el plazo previsto bajo un análisis subjetivo de la conducta de las partes. La objetividad y rigidez del examen están justificados por los intereses a los que responde la caducidad y, por ello, su declaratoria también puede ser oficiosa.

45.- Con base en las consideraciones expuestas se advierte que: (i) la acción de reparación directa constituye un mecanismo judicial para el resarcimiento de los daños causados por la acción u omisión del Estado, que desarrolla la cláusula general de responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 90 de la Carta; (ii) la presentación de la demanda está limitada por las reglas previstas en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y (iii) la fijación de términos de caducidad privilegia la seguridad jurídica y el interés general, razón por la que el análisis de su cumplimiento es objetivo y puede ser declarada de oficio.

Caso concreto

46.- Los accionantes alegan que el 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 vulneró sus derechos fundamentales porque aplicó la regla de caducidad prevista en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 a hechos que expusieron en la demanda como elementos de contextualización, pero que no constituían el fundamento de su pretensión.

En efecto, los actores alegan que a través de la acción de reparación directa que incoaron en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal pretendían el resarcimiento de los perjuicios causados con el acto jurídico de cesión de inmuebles de su propiedad celebrada entre las entidades demandadas y protocolizada en la Escritura Pública 1434 del 8 de julio de 2011, y a pesar de esa pretensión la autoridad judicial accionada contabilizó el término de caducidad desde el año 1952, momento en el que se produjo la ocupación de los bienes.

Precisión preliminar

47.- Establecida la concurrencia de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en los fundamentos jurídicos 11 a 19 de esta providencia y en atención al específico reparo formulado por los peticionarios resulta necesario precisar, de manera preliminar, que

la actividad de la Sala en esta sede se limitará a establecer si el auto emitido el 29 de agosto de 2016, que acogió en fase preliminar de admisión la excepción previa de caducidad formulada por los demandados, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo porque contabilizó el término de presentación de la demanda a partir de hechos que aparentemente no sustentan las pretensiones resarcitorias elevadas. Por lo tanto, el examen se circunscribe a la evaluación de las razones presentadas para declarar la caducidad en la fase inicial del proceso y no se emitirá ningún pronunciamiento sobre la responsabilidad del Estado, la prueba o la existencia del daño.

48.- Efectuada esa precisión, se determinará la indebida aplicación de la regla de caducidad en el caso bajo examen a partir del análisis de la actividad de juzgamiento de la Sección Tercera -Subsección B- del Consejo de Estado, que en el auto acusado:

(i) hizo referencia a las reglas previstas en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011;

(ii) consideró que si bien los demandantes persiguen la reparación del daño por la cesión del derecho de dominio en el año 2011, la pérdida del inmueble se produjo en el año 1952 como consecuencia de la ocupación material por parte del Ejército Nacional;

(iii) a partir de ese hito adujo que la norma que regía el término de presentación de la acción era el artículo 263 de la Ley 167 de 1941; y

(iv) de acuerdo con la disposición identificada estableció la configuración de la caducidad en el caso concreto.

Con base en la argumentación descrita y los reparos formulados por los actores, la Sala determinará, en primer lugar, la configuración del defecto fáctico por indebida valoración de los hechos presentados en la demanda y, en segundo lugar, establecerá el defecto sustantivo por indebida aplicación de la regla de caducidad como consecuencia de la errónea evaluación de las circunstancias fácticas expuestas en el libelo inicial.

Análisis de la configuración del defecto fáctico

49.- Para la evaluación de la actividad del juzgador es necesario destacar la relevancia de la demanda como acto procesal inicial, en la medida en que contiene los hechos y pretensiones que los administrados plantean ante la jurisdicción para su resolución, fija la

competencia del juez y permite establecer las circunstancias que corresponden a los supuestos de hecho de las normas cuya aplicación se persigue, tanto para su admisión como para la decisión de fondo.

Los actores adujeron que la autoridad judicial accionada se equivocó en la valoración de las circunstancias expuestas en la demanda, lo que, a su vez, generó la aplicación indebida de la regla de caducidad. Por lo tanto, se verificarán los hechos y las pretensiones del libelo para determinar si de estos, como lo concluyó el juzgador demandado, era posible establecer que los ciudadanos pretendían el resarcimiento de los daños generados como consecuencia de la ocupación del inmueble “Los Yopitos” y no de la cesión del derecho de dominio de los predios de menor extensión que aparentemente lo integran.

50.- En la demanda, Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete precisaron que la acción de reparación directa incoada tenía como pretensión principal que los demandados fueran declarados responsables por el:

“(…) daño antijurídico ocasionado por la cesión que el Municipio de Yopal – Casanare hizo a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, de los inmuebles descritos y alinderados en la escritura pública No. 1434 de 8 de julio de 2011, otorgada en la Notaría Única del Círculo de Aguazul (....)”[72] (subrayas fuera del texto original)

Luego de establecer las pretensiones, los peticionarios expusieron los fundamentos fácticos de su solicitud, los cuales presentaron en dos secciones que nominaron: (i) “antecedentes a la perpetración y consumación del daño antijurídico cuya indemnización se reclama”[73] y (ii) “la realización y consumación del daño antijurídico cuya reparación se pretende”[74].

En la primera sección, los actores narraron los hechos correspondientes a (i) la adquisición del inmueble “Los Yopitos” por parte de su padre Octavio Vargas Montaña en el año 1924; (ii) la posesión por el propietario y su desplazamiento como consecuencia de la ocupación material del Ejército Nacional en el año 1952; (iii) las declaraciones rendidas el 3 de marzo de 1982 por oficiales del Ejército Nacional sobre la ocupación del inmueble, y (iv) el fallecimiento de Víctor Octavio Vargas Montaña el 2 de mayo de 1990.

En la segunda sección, precisaron que la circunstancia que provocó el daño cuya reparación pretenden fue la cesión gratuita de 3 predios de menor extensión que, aducen, hacen parte

del inmueble “Los Yopitos” y que se protocolizó en la escritura pública 1434 de 8 de julio de 2011 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Aguazul.

Luego de exponer los hechos que sustentan sus pretensiones con la distinción descrita, los peticionarios presentaron las razones por las que no operó la caducidad de la acción y destacaron que esta debía contabilizarse a partir de la cesión en mención, en la medida en que corresponde al “(...) acto jurídico que irrogó perjuicios a la parte demandante cuya reparación directa se solicita (...)”[75]

51.- Los elementos de la demanda descritos evidencian que los actores identificaron de forma precisa e inequívoca la actuación de la administración que, a su juicio, provocó el daño antijurídico cuyo resarcimiento persiguen. En particular, cuando indicaron que pretendían la indemnización por la pérdida del derecho de dominio y no por la pérdida de la posesión del bien que se produjo con la ocupación material.

En efecto, la referencia a la actuación causante del daño es clara y no se advierten elementos que pudieran llevar a confusión. Lo anterior, porque los peticionarios se esforzaron en diferenciar, de un lado, los hechos relacionados con la pérdida de la posesión de los bienes (la ocupación ocurrida en el año 1952), los cuales presentaron como elementos de contextualización y, de otro, el perjuicio cuyo resarcimiento persiguen, que se deriva de la cesión de los inmuebles (acto celebrada en el año 2011).

A pesar de que los demandantes señalaron expresamente que la actuación causante del daño era la cesión de los predios en el año 2011, la autoridad judicial accionada interpretó parcialmente la demanda, pues se limitó a estudiar la contextualización histórica planteada por los actores y concluyó que pretendían la indemnización con ocasión de la ocupación ocurrida en el año 1952. Por lo tanto, la Sala Plena advierte que el Consejo de Estado no valoró integralmente: (i) que la acción también se dirigió contra el municipio de Yopal, quien consideró que los bienes eran baldíos y los cedió de forma gratuita; (ii) la distinción de los hechos relacionados con la ocupación y la cesión a través de acápites diferentes; (iii) la específica identificación del daño por parte de las tutelantes (la pérdida del derecho de dominio); (iv) las pretensiones de la demanda, dirigidas a obtener el resarcimiento de los perjuicios causados por la cesión a través de la exigencia del valor catastral del inmueble; (v) la distinción entre el dominio y la posesión; y (vi) que los demandantes no solicitaron el

reintegro material del bien o los frutos de la posesión.

Asimismo, la decisión desconoció los elementos de prueba aportados como anexos de la demanda, dirigidos a demostrar: (i) la titularidad del derecho de dominio sobre el inmueble “Los Yopitos”[76]; (ii) la cesión de los bienes que, a su juicio, hacen parte del predio de su propiedad[77]; y (iii) las circunstancias relacionadas con la ocupación del bien, que se presentaron como elementos de contextualización para evidenciar la tenencia material del predio por parte del Ejército Nacional[78].

Así pues, la providencia judicial cuestionada ignoró los elementos descritos y privilegió la interpretación parcial de la demanda, la cual generó la modificación de las circunstancias que fueron claramente identificadas como supuestas generadoras del daño, y de esta forma vulneró los derechos del debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los actores.

En síntesis, la actividad de la autoridad judicial accionada evidencia la configuración del defecto fáctico, en la medida en que ignoró que la demanda diferenció tanto los actos causantes de los daños (ocupación/cesión de los inmuebles) como los perjuicios que generaron esas actuaciones (pérdida de la posesión/pérdida del derecho de dominio); y precisó que el presunto hecho generador del daño cuyo resarcimiento se persigue fue la cesión de los inmuebles.

52.- Finalmente, se advierte que los jueces de tutela también ignoraron los fundamentos de la demanda, pues los fallos estuvieron sustentados en la ocupación del inmueble como la actuación generadora del daño, a pesar de que el libelo evidenciaba, con claridad, que los actores pretendían la indemnización de la pérdida del derecho de dominio y no de la tenencia material del bien.

El análisis de caducidad de la acción de reparación directa no es el escenario para determinar los elementos de la responsabilidad

53.- De acuerdo con lo señalado en los fundamentos jurídicos 49 a 52 se advierte que la providencia acusada incurrió en defecto fáctico por cuanto la autoridad judicial accionada interpretó de forma parcial los hechos, pretensiones y anexos de la demanda en los que los actores identificaron con precisión la actuación del Estado que, a su juicio, les irrogó un

perjuicio. En efecto, la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado adujo que, contrario a lo señalado por los demandantes, el daño no se produjo en la cesión de los inmuebles en el año 2011 sino en la ocupación de los bienes por parte del Ejército Nacional en 1952 y por ende este es el hito de contabilización del término de caducidad.

54.- En relación con la argumentación descrita, la Sala considera necesario destacar que el análisis de caducidad de la acción no es el momento para definir si se produjo el daño alegado, si concurren los elementos de la responsabilidad estatal o cuál es la entidad del daño en caso de que se advierta la configuración del mismo, pues estos asuntos corresponden al estudio de fondo propio de la sentencia. Por el contrario, el análisis de la caducidad es un examen sobre el carácter temporáneo de la acción de cara a los hechos y pretensiones planteados ante la jurisdicción, es decir el examen se sustenta sobre la demanda, en la que se condensan los asuntos que los asociados presentan ante la administración de justicia para su resolución.

En particular, en el presente caso los actores identificaron una actuación estatal que, aducen, les irrogó perjuicios y cuya indemnización persiguen. Por ende, la evaluación del carácter oportuno de la acción debía partir del específico asunto puesto a consideración de los jueces y no podía comportar un examen de fondo en relación con la que se consideró indebida identificación del hecho generador del daño, ya que este examen excedió el análisis de la excepción previa en mención y transgredió el derecho de acceso a la administración de justicia.

55.- En síntesis, en la providencia acusada la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado al fallar la excepción previa y tener por acreditada la caducidad de la acción de reparación directa privó a los demandantes de la posibilidad de que en el marco de un proceso judicial se estableciera si se produjo el daño que alegan y si concurren los elementos de responsabilidad del Estado.

Análisis del defecto sustantivo por indebida aplicación de la regla de caducidad

56.- Establecida la configuración del defecto fáctico por la indebida valoración de los hechos expuestos en la demanda, pasa la Sala a determinar si esa equivocación tuvo incidencia en la aplicación de la regla caducidad. Con ese propósito se analizarán los elementos de las normas que rigieron la caducidad de la acción de reparación directa desde el momento de

la ocupación y hasta la presentación de la demanda, los cuales se contrastarán con los hechos alegados por los ciudadanos para establecer el defecto sustantivo.

Los elementos de la regla de caducidad de la acción de reparación directa

57.- De acuerdo con la metodología propuesta se identificarán los elementos de la regla de caducidad consagrados en las disposiciones referidas por la autoridad judicial accionada en el auto -Leyes 1437 de 2011 y 167 de 1941- y también se considerará el Decreto 01 de 1984, ya que esta norma estaba vigente en el momento en el que se produjo la cesión de los bienes.

La Ley 1437 de 2011, vigente cuando se presentó la demanda, prevé en el artículo 164 literal i) que:

“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.

(...)”

Por su parte, el Decreto 01 de 1984, vigente en el momento en que se produjo la cesión celebrada entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional, establecía en el artículo 136.8 que:

“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.”

Finalmente, la Ley 167 de 1941, vigente cuando se produjo la ocupación del inmueble “Los Yopitos” señala en el artículo 263 que:

“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 correspondiente a

más tardar dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación.”

58.- Las disposiciones transcritas rigieron la caducidad de la acción de reparación directa desde el momento de ocupación del inmueble y hasta la presentación de la demanda, y a pesar de las diferencias en la redacción regularon de manera uniforme el asunto a través de: (i) la identificación del hito de contabilización: el momento de ocurrencia de la acción u omisión causante del daño; (ii) la fijación del plazo para la interposición de la demanda: 2 años y (iii) la asignación de la consecuencia jurídica: la caducidad de la acción en los casos en los que se incoe por fuera del término en mención.

59.- Establecidos los elementos de la regla de caducidad, entre los que se prevé el hito de contabilización (el momento de ocurrencia de la acción u omisión causante del daño), y los hechos alegados en la demanda, de los que se concluyó que el daño cuyo resarcimiento se persigue es el generado por la cesión de los predios celebrada en el año 2011, la Sala evaluará la actividad de la autoridad judicial accionada para determinar si se produjo la afectación de los derechos fundamentales de los accionantes.

60.- Como se indicó en el fundamento jurídico 51 de esta providencia, la Sección Tercera - Subsección B- del Consejo de Estado modificó la actuación presentada en la demanda como presunta generadora del daño para establecer que los perjuicios fueron consecuencia de la ocupación. A partir de esta consideración, identificó la norma vigente para ese momento y aplicó la regla de caducidad con base en esa circunstancia.

La indebida evaluación del hecho generador del daño tuvo incidencia en la aplicación de la regla de caducidad, específicamente en: (i) la determinación de la norma que regía el asunto, pues la autoridad judicial escogió el artículo 263 de la Ley 167 de 1941, que no gobernaba la acción para el resarcimiento del daño generado con la cesión de inmuebles protocolizada el 8 de julio de 2011, ya que la norma aplicable era la vigente para el momento en el que ocurrió el daño, es decir el artículo 136.8 del Decreto 01 de 1984[79]; y (ii) la determinación de la consecuencia jurídica, debido a que el juez contabilizó el término de caducidad desde la ocupación del inmueble y no desde la actuación que para los actores generó el perjuicio, esto es la cesión del derecho de dominio de los predios de menor extensión.

En consecuencia, la Sala Plena advierte que la decisión judicial cuestionada también incurrió

en defecto sustantivo como consecuencia de la identificación de una norma que no regía el asunto y la indebida aplicación de la regla de caducidad a una circunstancia (la ocupación del inmueble) que no corresponde a la actuación identificada como la generadora del daño cuyo resarcimiento persiguen los peticionarios (la cesión del derecho de dominio).

61.- Adicionalmente, es necesario precisar que si la autoridad judicial hubiera escogido la norma que efectivamente regía el asunto, esto es, el artículo 136.8 del Decreto 01 de 1984, también se habría configurado el defecto sustantivo por la indebida aplicación de la regla de caducidad. Esto ocurre porque la modificación de las supuestas situaciones generadoras del daño cuando se interpretó como la ocupación del inmueble y no como la cesión, habría llevado a la misma conclusión al contabilizar el término para la presentación de la demanda desde ese hito.

62.- Con base en las consideraciones expuestas en este acápite se concluye que la indebida interpretación de la demanda llevó a la Subsección accionada a identificar la ocupación como la actuación generadora del daño y a partir de ese yerro se presentó un defecto sustantivo, pues tal y como se alegó en la acción de tutela, la regla de caducidad se aplicó a circunstancias que no corresponden a los supuestos de hecho de la acción de reparación directa incoada.

63.- Los argumentos expuestos en el caso concreto demuestran que la decisión judicial cuestionada incurrió en los defectos fáctico y sustantivo, cuya configuración concurrente ha sido admitida en otras oportunidades[80].

64.- Finalmente, la Sala advierte que además de los defectos -fáctico y sustantivo- en los que incurrió la providencia judicial acusada y que fueron descritos previamente, si la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado tenía dudas sobre la configuración de la caducidad también ignoró el precedente de esa Corporación, según el cual, en estas circunstancias debía privilegiarse la interpretación del asunto que garantice el acceso a la administración de justicia, es decir tramitar la acción[81].

En efecto, si la autoridad judicial tenía dudas sobre el momento en el que se produjo el daño cuya reparación persiguen los actores debió analizar las circunstancias expuestas en la demanda bajo la óptica del acceso efectivo a la administración de justicia y tomar la decisión que mejor se ajustaba a esta garantía.

65.- En síntesis, del auto proferido el 29 de agosto de 2016 por la Sección Tercera - Subsección B- del Consejo de Estado se advierte la configuración de: (i) defecto fáctico porque el juzgador interpretó parcialmente la demanda e identificó la ocupación del inmueble en el año 1952 como generadora del daño, a pesar de que los peticionarios perseguían la indemnización de los perjuicios ocasionados por la cesión del derecho de dominio de los predios; y (ii) defecto sustantivo por indebida identificación de la norma que regía la caducidad y la aplicación de la regla a hechos que no corresponden con las pretensiones de la acción.

De acuerdo con lo expuesto, se revocarán los fallos de tutela revisados para, en su lugar, conceder el amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete, se revocará el auto acusado, se tendrá por no probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa y se remitirá el proceso ante el juez de primera instancia para que el trámite siga su curso.

Conclusiones

66.- Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete formularon acción de tutela 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, que declaró la caducidad de la acción de reparación directa que incoaron en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal.

67.- Los actores adujeron que la norma de caducidad se aplicó de forma indebida a hechos que no constituían el fundamento de la pretensión. Por consiguiente, se estableció la necesidad de estudiar los defectos: (i) fáctico, pues aunque los accionantes no lo propusieron nominalmente, cuestionaron la valoración de los hechos presentados en la demanda; y (ii) sustantivo para establecer si, como consecuencia de una equivocación en la valoración de las circunstancias, se presentó la indebida aplicación de la norma.

68.- En atención a los niveles de análisis de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala evaluó, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia y constató: (i) la relevancia constitucional de la cuestión discutida; (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

sentencias de tutela.

69.- Luego, la Sala emprendió el análisis de los requisitos específicos de procedibilidad y 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.

Asimismo, se advirtió 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 error 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.

70.- 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 decidió conceder el amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete.

Como medida de restablecimiento de los derechos fundamentales de los accionantes se dejará sin efectos el auto acusado y, en su lugar, se declarará no probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa. Asimismo, se remitirá el expediente al juez de primera instancia para que continúe con el trámite de apelación correspondiente, en el marco del cual no se podrá volver a decidir el asunto relacionado con la caducidad de la acción definido en esta sede.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 23 de agosto de 2017 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, a su vez, confirmó la sentencia proferida el 15 de junio de 2017 por la Sección Cuarta de esa Corporación que denegó la protección invocada. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de Roberto, Nelson y Magdalena Vargas Navarrete.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS el auto de 29 de agosto de 2016 proferido por la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en su lugar, DECLARAR NO PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD en el proceso de acción de reparación directa de la referencia, incoada por Roberto Vargas Navarrete y otros en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal, de acuerdo con las consideraciones de la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR que en atención a la decisión emitida en esta sede, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se REMITA a la Sección Tercera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el expediente de la acción de reparación directa núm. 25000-23-36-000-2013-01405-00, Roberto Vargas Navarrete y otros en contra del Ejército Nacional y el municipio de Yopal para que siga con el trámite correspondiente, de acuerdo con las consideraciones de la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

EMILSSEN GONZÁLEZ DE CANCINO

Conjuez

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Conjuez

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA SU282/19

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Se debió declarar improcedencia por falta de relevancia constitucional (Salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-No se configuraron los defectos fáctico y sustantivo (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-6.404.115

Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

En la sentencia proferida el 20 de junio de 2019, providencia de la cual me aparto, la Sala Plena concedió el amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los tutelantes y, 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. Mi desacuerdo con estas determinaciones dio lugar al Salvamento de Voto que ahora suscribo, fundado en 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 vigentes[82] y atendió las reglas fijadas en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 9 de febrero de 2011[83], 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, suscrito 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 apartó 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, las partes interesadas pueden aportar los elementos de juicio necesarios para que, al final del proceso, el juez pueda definir si hay lugar a declarar, o no, la caducidad de la acción[84].

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.

Fecha ut supra,

Carlos Bernal Pulido

Magistrado

[1] La Sala estuvo integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[2] Escrito de tutela obrante a folio 1-13, cuaderno 1.

[3] M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

[4] M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Folio 61-68, cuaderno 1.

[5] Folio 77, cuaderno 1.

[6] M.P. Rocío Araújo Oñate.

[7] Folio 99, cuaderno 1.

[8] Apoderado: Alfredo Beltrán Sierra.

[9] Folios 10-11, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[10] Folio 11, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[11] Folio 13, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[12] Folio 12, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[13] Folio 13, cuaderno 1 del expediente de reparación directa.

[14] Folio 14, cuaderno 1 del expediente de reparación directa.

[15] Folio 15, cuaderno 1 expediente de reparación directa.

[16] Folio 24, cuaderno 1 proceso reparación directa.

[17] Folio 26, cuaderno 1 proceso de reparación directa.

[19] Folio 77, cuaderno 3.

[20] El acápite se retoma de las sentencias T-111 de 2018, T- 534 de 2017 y T-565 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[21] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

[22] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez): "Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales."

[23] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[24] Folio 161, cuaderno 4 expediente reparación directa.

[25] Folio 1, cuaderno 1 expediente tutela.

[26] Consideraciones parcialmente retomadas de la sentencia SU-498 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[27] Sentencia SU-210 de 2017 M.P. José Antonio Cepeda Amaris.

[28] Sentencias SU-159 de 2002, T-295 de 2005 y T-743 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-043 de 2005, T-657 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-686 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-033 de 2010, y T-792 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencia SU-632 de 2017 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[29] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[30] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[31] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[32] Sentencias T-1045 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-462 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-001 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[33] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[34] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[35] Este capítulo se desarrolló en la sentencia SU-041 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[36] Sentencia T-1232 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[37] Sentencia C-1026 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[38] Sagües, N.P. Del juez legal al juez constitucional. Disponible en www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=8&IDN=396&IDA=1376, consultado el diez (10) de abril de 2018.

[39] Pozzolo, S. Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. Doxa 21 - II 1998, disponible en www.cervantesvirtual.com/obra/neoconstitucionalismo-y-especificidad-de-la-interpretacin-0/, consultado el diez (10) de abril de 2018.

[40] La Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

[41] Ver, entre otras, las sentencias T-231 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-442 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-008 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-159 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-109 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-264 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-114 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, SU-198 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ésta última se indicó expresamente: “la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez de conocimiento es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por los principios de autonomía judicial y del juez natural, impiden que el juez de tutela realice un examen exhaustivo del material probatorio”.(negrita fuera del texto original).

[42] Ver sentencia T-442 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Allí se indicó: “si bien el juzgador goza de un gran poder discrecional para valorar el material probatorio en el cual debe fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica..., dicho poder jamás puede ser arbitrario; su actividad evaluativa probatoria supone necesariamente la adopción de criterios objetivos, racionales, serios y responsables. No se adecua a este desideratum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración o sin razón valedera alguna no da por probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.”

[43] Sentencia SU-489 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[44] Cfr., entre otras, SU-159 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[45] Cfr., entre otras, T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[46] SU-198 de 2013, precitada, y T-636 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[48] Sentencia SU-447 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo, citada por la sentencia T-213 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas.

[49] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[50] Sentencia T-1098 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil “En la teoría general del proceso se reconoce a la contestación de la demanda como un acto procesal de introducción mediante el cual el demandado se opone a las pretensiones invocadas por el demandante, ya sea en cuanto a la prosperidad de la relación jurídica sustancial, esto es, frente al derecho u obligación que se controvierte; o en relación con la existencia de la relación jurídica procesal, es decir, en torno a los presupuestos procesales que permiten que un proceso se desenvuelva hasta concluir en el pronunciamiento definitivo por parte del juez a través de la sentencia.”

[51] Por ejemplo, el artículo 375 del CGP precisa que en la declaración de pertenencia:

“5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca o prenda deberá citarse también al acreedor hipotecario o prendario.”

[52] Consideraciones parcialmente retomadas de la sentencia T-198 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[53] Ver sentencia C-330 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[54] Cfr. Sentencia T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[55] Artículo 89 Superior.

[56] Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[57] Sentencia C- 086 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[58] Sentencia C-179 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[59] En efecto una de las diferencias reconocidas entre reglas y principios es que las primeras son susceptibles de ser aplicadas mediante la subsunción y los principios como mandatos de optimización deben ser aplicados a través de la ponderación. Esta distinción fue resaltada en la sentencia C-1287 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[60] Guastini, Ricardo. Interpretar y argumentar. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2017. Págs. 32-42.

[61] Guastini, Ricardo. Interpretar y argumentar. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2017. Página 33.

[62] El autor también precisa que la reconstrucción de la forma lógica de la norma se enfrenta a diversas dificultades, tales como (i) un único enunciado normativo exprese una pluralidad de normas; (ii) el supuesto de hecho tenga una estructura lógica compleja; (iii) la reconstrucción de la norma requiera acudir a una pluralidad de enunciados normativos y (iv) el antecedente hace referencia a hechos calificados por otras normas.

[63] Consideraciones parcialmente retomadas parcialmente de las sentencias SU-498 de 2016 y T-202 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[64] Respecto al fundamento y desarrollo de la responsabilidad del Estado antes de la Constitución Política de 1991, consolidada principalmente mediante la acuciosa labor de los jueces, inicialmente de la Corte Suprema de Justicia y luego por el Consejo de Estado ver la sentencia C-957 de 2014.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[65] Sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[66] Sentencia C-333 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[67] Sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[68] Sentencia C-644 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[69] Vescoví Enrique. Teoría General del Proceso, Bogotá, Temis. 1984. Pág. 95. CALAMANDREI los entendía como “(...) las condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez de proveer sobre el mérito.” Esta teoría se desarrolló por Oskar VON BÜLOW, quien precisó que la constitución válida de una relación jurídica procesal está condicionada a la satisfacción de requisitos de admisibilidad y condiciones previas, denominadas presupuestos procesales.

[71] Sentencia SU-447 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

[72] Folios 10-11, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[73] Folios 11, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[74] Folios 13, cuaderno 1 expediente reparación directa.

[75] Folio 14, cuaderno 1 del expediente de reparación directa.

[76] En particular: (i) la Escritura Pública de 23 de enero de 1923, otorgada en la Notaría del Circuito de Labranzagrande, en la que Secundino Vargas transfirió al señor Antonio Vargas a título de venta el derecho de dominio que tiene sobre una fundación denominada “Los Yopitos”, situada en la jurisdicción del municipio de Marroquín; (ii) la Escritura Pública 30 otorgada el 24 de abril de 1924 en la Notaría del Círculo de Labranzagrande, en la que se protocolizó la compraventa celebrada entre Antonio Vargas y Octavio Vargas Montaña de la fundación denominada “Los Yopitos” del municipio de Marroquín, y (iii) el registro de la primera copia de la Escritura Pública 30 de 24 de abril de 1924 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nunchía.

[77] Mediante la Escritura Pública 1434 de 8 de julio de 2011 otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Aguazul, en la que se protocolizó la cesión a título gratuito entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional de los lotes identificados así: (i) 01-01-0073-0001-000 ubicado en la carrera 15 núm. 6-98 de Yopal; (ii) 01-01-0073-0007-000 ubicado en la carrera 15 núm. 6-96 interior 2, y (iii) 01-01-0737-0002-000 ubicado en la calle 5 núm. 15-08 de Yopal.

[78] A través de la Escritura Pública 322 del 24 de mayo de 1982 otorgada ante la Notaría

Única de Yopal en la que se protocolizaron las declaraciones rendidas ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Yopal por el Coronel Miguel Ángel Contreras y el Teniente Coronel Felipe José del Carmen Becerra, en las que manifiestan el conocimiento que tienen sobre: (i) la llegada del grupo “Guías de Casanare” a Yopal y los predios que ocupó; (ii) el plano de los predios que se protocoliza con la escritura; (iii) las obras construidas en los predios ocupados y (iv) el valor de las mejoras plantadas en los inmuebles, que estimaron entre \$100’000.000 y \$200’000.000.

[79] Por ejemplo, en auto de 27 de marzo de 2014 (expediente -2012-00124-01), la autoridad judicial accionada indicó que la regla de caducidad aplicable es la vigente en el momento en el que ocurrió el daño, que corresponde al hito de contabilización. En ese sentido, precisó: “Así las cosas, comoquiera que el área y linderos del predio La mina se concretó en forma definitiva hasta el 24 de mayo de 2010, fecha en la cual quedó en firme el avalúo realizado por el auxiliar de la justicia Oscar Hernández Paucar, estima la Sala que esta debe ser la fecha base para verificar la ocurrencia del fenómeno jurídico de la caducidad. No obstante, debe advertirse que como el fenómeno de caducidad empezó a correr a partir del año 2010, resulta aplicable el término de caducidad de dos (2) años previsto en el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, por ser la norma vigente al momento de su iniciación, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012.”

[80] Por ejemplo, la sentencia SU-396 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) los estudió de manera conjunta y los descartó, debido a que la accionante denunció que la providencia judicial en la que fue sancionada disciplinariamente por el incumplimiento del deber de respeto a los jueces incurrió en defecto fáctico porque no valoró el material probatorio que descartaba el dolo como elemento subjetivo de la conducta típica y sustantivo, por cuanto se aplicó la norma a pesar de no estar probado elemento subjetivo que hacía parte del supuesto de hecho.

[81] Ver, entre otros, los autos de 10 de junio de 2017 M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Exp. 25000-23-36-000-2016-00554-01(57944); 20 de noviembre de 2017 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Exp.52001-23-33-000-2017-00347-01(60109); 13 de diciembre de 2017 M.P. Jorge Octavio Ramírez, Exp. 76001-23-33-000-2017-00382-01 (23315).

[82] 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. (...).

[83] 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.

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