TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU-335/23

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se configura ninguno de los defectos ni causales señaladas

(i) el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA sí era aplicable al caso a partir de la interpretación razonable de la demanda que hizo la accionada; (ii) las sentencias del Consejo de Estado que la actora invocó como desconocidas, no constituyen un precedente judicial aplicable al caso; (iii) la decisión judicial que se cuestiona en tutela fue debidamente motivada; y, (iv) la accionante no tan solo desaprovechó acciones relevantes, sino que cuenta aún con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para posibilitar el restablecimiento pleno del derecho de propiedad que detenta sobre los inmuebles.

MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES-Término de caducidad

(…) el término de caducidad para ejercer estas acciones cuando el contrato requiere liquidación y esta se efectuó de común acuerdo por las partes, es de dos (2) años contados desde la firma del acta.

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

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Contenido y alcance

(…) el derecho a la tutela judicial efectiva es parte estructural del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y, a su vez, tiene relación directa con los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. El ejercicio del derecho de acción y de contradicción, la emisión de un fallo que dirima el conflicto planteado y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales amparadas por el principio procesal de la cosa juzgada, son estandartes del acceso a la administración de justicia como pilar del Estado social de derecho, de la justicia como valor superior y de la realización de los fines esenciales del Estado.

CLAUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Contenido y alcance

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Características

(i) incluye el principio según el cual, el Estado debe reparar todos los daños antijurídicos que se causen por la acción u omisión de las autoridades estatales; (ii) consagra un mandato imperativo, de tal forma que se protejan los derechos de los asociados y las garantías de eventual indemnización; (iii) se extiende a todas las autoridades estatales; (iv) la responsabilidad del Estado no se limita a un solo ámbito, razón por la que el daño antijurídico es aplicable a temas contractuales, precontractuales y extracontractuales e incluso respecto de actos administrativos; (v) la posibilidad de imputar daños antijuridicos al Estado es una garantía de los administrados que está estrechamente relacionada con el derecho de acceso

a la administración de justicia; y (vi) existe la obligación para el Estado de repetir contra sus agentes, cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de estos.

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-Daño antijurídico, acción u omisión imputable al Estado y un nexo de causalidad

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LA OCUPACIÓN DE HECHO DE INMUEBLES PRIVADOS-Jurisprudencia del Consejo de Estado

(…) la Administración puede resultar responsable por la ocupación ilegal de inmuebles privados por tres hipótesis: (i) cuando es ejecutada directamente por sus agentes; (ii) cuando es efectuada por particulares autorizados por la Administración; y (iii) cuando la ocupación es adelantada por particulares ajenos a la Administración, pero en cuya consolidación se vean involucradas autoridades.

OCUPACIÓN DE HECHO DE INMUEBLE PRIVADO POR PARTICULARES AJENOS A LA ADMINISTRACIÓN-Responsabilidad patrimonial del Estado a título de imputación daño especial, jurisprudencia del Consejo de Estado

ACCION DE REPARACION DIRECTA POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA-Caducidad

(i) en los eventos en que la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia, el término de caducidad para ejercicio de la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente, razón por la cual este debe calcularse desde que la obra ha finalizado, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior; y, (ii) cuando la ocupación ocurre “€œpor cualquier otra causa”€, el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que esta sea temporal, o en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de esta.

PROPIEDAD PRIVADA ANTE OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLES POR EL ESTADO-Protección

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ENTRE UNA ENTIDAD DEL ESTADO Y UN PARTICULAR-Régimen jurídico aplicable

LIQUIDACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES DE MUTUO ACUERDO O UNILATERALES-Regulación

TERMINACION DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ESTATAL-Debido proceso administrativo

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Facultad oficiosa del juez administrativo en proceso de reparación directa

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA SU-335 de 2023

Referencia: Expediente T-8.590.904

Acción de tutela instaurada por la Diócesis de Yopal contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo dictado, en primera instancia, por la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 29 de julio de 2021 y, en segunda instancia, por la Sección Cuarta de la misma Sala del Consejo de Estado, el 21 de octubre de 2021, dentro de la acción de tutela promovida por la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

1. 1. El 28 de junio de 2021, la Diócesis de Yopal, por medio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la decisión de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales. La Diócesis actora considera que la mencionada autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y los principios de cosa juzgada, preclusión de las etapas procesales, confianza legítima y buena fe.

2. Para ello, sustentó la afectación de derechos afirmando que la providencia censurada incurrió en los defectos o causales específicas que habilitan la acción de tutela contra decisiones judiciales de desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada, sustantivo, desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, desconocimiento del precedente constitucional, ausencia de motivación en la decisión y violación directa a la Constitución. Los fundamentos de cada defecto serán explicados más adelante.

Las actuaciones que dieron lugar al proceso de reparación directa de la Diócesis de Yopal contra el departamento de Casanare

3. La Diócesis de Yopal es propietaria de cinco predios en los municipios de Tamara, Paz de Ariporo, Villanueva y Monterrey, del departamento de Casanare. El 28 de junio de 2011 suscribió el contrato de arrendamiento No. 0695 con el departamento de Casanare, con el objetivo que sobre esos cinco predios funcionaran colegios oficiales de educación pública: la Institución Educativa La Presentación -sede seminario menor San José- (municipio de Támara), la Institución Educativa Sagrado Corazón -sede campo deportivo- (municipio de Paz de Ariporo), la Institución Educativa Sagrado Corazón- sede académica y administrativa- (municipio de Paz de Ariporo), la Institución Educativa Nuestra Señora de los Dolores de Manares (municipio de Villanueva) y la Institución Educativa Normal Superior (municipio de Monterrey). Así, la Diócesis entregó en arrendamiento al Departamento los cinco predios con sus instalaciones físicas, adquiriendo este último la condición de arrendatario.

4. En el contrato de arrendamiento se estableció un término de duración de cuatro meses que inició el 1° de septiembre de 2011 y culminó el 31 de diciembre del mismo año. Durante la vigencia del contrato el departamento de Casanare pagó a la Diócesis de Yopal un canon mensual de arrendamiento de $37’000.000 de pesos, es decir, un total de $148’000.000 por los cuatro meses de arriendo.

6. No obstante, según aduce la accionante, el departamento de Casanare continuó utilizando los inmuebles para el objeto y la destinación inicialmente pactados, sin ninguna clase de remuneración, indemnización u otro pago, uso y disfrute que hasta el momento de la presentación de la tutela no había cesado. Además, la Diócesis en reiteradas ocasiones propuso al departamento suscribir un nuevo contrato de arrendamiento, pero este hizo caso omiso. En consecuencia, la actora requirió el 28 de noviembre de 2012 a la Secretaría de Educación Departamental de Casanare, y el 5 de diciembre de 2012, el 25 de julio y el 8 de agosto de 2013, al Gobernador de Casanare, para que se dieran inicio al procedimiento de restitución de los predios que los entregados en arrendamiento, al detentar el departamento la condición de arrendatario. Frente a tales requerimientos no hubo pronunciamiento alguno.

7. El 16 de septiembre de 2014, la Diócesis presentó solicitud de conciliación ante el Ministerio Público. La audiencia de conciliación tuvo lugar el 10 de noviembre de 2014 ante el Procurador Judicial Administrativo 182-1 de Yopal, sin resultar acuerdo, dado que no existió ánimo conciliatorio. Así, el Procurador expidió constancia de diligencia de conciliación fallida.

b. El medio de control de reparación directa iniciado por la Diócesis de Yopal contra el departamento de Casanare

La demanda

8. El 5 de diciembre de 2014, luego de no darse acuerdo conciliatorio, la Diócesis de Yopal, por medio de apoderado judicial, presentó demanda de reparación directa contra el departamento de Casanare con base en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), para que fuera declarada la responsabilidad administrativa, extracontractual y patrimonial de dicha autoridad “por ocupación temporal de inmuebles de propiedad de la Diócesis de Yopal, desde el 1° de enero de 2012 hasta que culmine la ocupación.” En consecuencia, que se declarase patrimonialmente responsable por dicha ocupación temporal de inmuebles.

9. Particularmente, como pretensiones solicitó (i) condenar al departamento de Casanare al pago a título de indemnización en la modalidad de lucro cesante de la suma de $1.184.000.000,oo, equivalentes a dos años y 10 meses, “tiempos que a la fecha va de la ocupación de hecho por el departamento de Casanare; correspondientes al dinero que el demandante dejó de percibir por el arrendamiento de estos bienes, como consecuencia de la ocupación de los mismos por parte de la entidad demanda, o en la suma o cuantía que determinen los peritos que por canon de arrendamiento y/o por cualquier otro concepto los inmuebles ocupados dejaron de percibir”; y, (ii) ordenar al departamento de Casanare “a restituir y/o hacer cesación de la ocupación temporal de hecho sobre los inmuebles.”

10. En el acápite de hechos y omisiones fundamento de las pretensiones, la Diócesis demandante explicó que es la propietaria de los 5 bienes inmuebles. Seguidamente adujo que respecto de estos suscribió el contrato de arrendamiento estatal No. 0695 del 28 de junio de 2011 con el departamento de Casanare, con un canon mensual de $37.000.000,oo, cuyo plazo inicial fue por el término de 4 meses que expiraron el 31 de diciembre de 2011.

11. Indicó que, “no obstante que el término inicial o plazo del contrato finalizó y que se liquidó, la entidad territorial Departamento del Casanare siguió ocupando los inmuebles para el objeto y destinación inicialmente pactados sin que su uso y disfrute hasta el momento haya cesado.” A partir de ello, manifestó que la ocupación temporal causante del daño ha sido continua, sucesiva en el tiempo, porque se presentó desde el 1° de enero de 2012 y a la fecha de presentación de la demanda persistía, a pesar de los diferentes requerimientos que se hicieron para lograr la restitución de los bienes con base en las obligaciones contraídas por el departamento en el contrato estatal No. 0695 del 28 de junio de 2011.

12. Luego señaló que la ocupación temporal de hecho por parte del departamento de Casanare corresponde a una responsabilidad objetiva bajo el título de imputación de daño especial, configurado por la ruptura del equilibrio de las cargas públicas ante la existencia real y efectiva de la ocupación de hecho que apareja un daño antijurídico por la imposibilidad de percibir los beneficios patrimoniales de los bienes y poder utilizarlos, lo que afecta el derecho a la propiedad sin tener un deber legal de soportar tal actuar. Esa situación genera la obligación de resarcir o indemnizar el daño, así la actuación del Estado haya sido legítima y en beneficio general.

13. La Diócesis afirmó que la ocupación temporal de hecho es contraria al postulado constitucional de propiedad privada, dado que dicha acción ha ocasionado daños y perjuicios para la demandante como propietario de los inmuebles, por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales de dominio y posesión, cargas que no está obligada a soportar.

Contestación de la demanda

14. El Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda y corrió traslado al demandado. El 14 de mayo de 2015, por medio de apoderado judicial, el departamento de Casanare presentó la contestación de la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma. Formuló como excepciones -algunas mixtas- las que continuación se sintetizan.

15. (i) Ineptitud de la demanda por escogencia indebida del medio de control. Al respecto,

argumentó que la demandante se equivocó en la elección del medio de control, dado que ha debido iniciar un procedimiento abreviado de restitución de inmuebles, para obtener el pago de los cánones adeudados y la devolución de los predios. Afirmó el departamento demandado que ese medio era el adecuado, pues la restitución de inmueble no es una solicitud propia de la acción de responsabilidad por ocupación de hecho, dado que se procura la indemnización por el valor del inmueble y no la restitución del mismo.

16. (ii) Caducidad del medio de control de reparación directa. Señaló que, para el momento de la presentación del medio de control de reparación directa, este ya había caducado porque la Diócesis demandante precisó tener conocimiento de la presunta ocupación desde el 1° de enero de 2012 cuando finalizó el contrato de arrendamiento, es decir, tenía dos años (Art. 164 literal i, CPACA) hasta el 1° de enero de 2014. Sin embargo, la solicitud de conciliación la presentó el 16 de septiembre de 2014, cuando ya había caducado el medio de control de reparación directa.

17. (iii) Nulidad absoluta de los contratos que originaron la propiedad de los inmuebles. Explicó que la Diócesis de Yopal recibió hace varios años los inmuebles por donaciones que hicieron los municipios de Tamara, Paz de Ariporo, Villanueva y Monterrey para prestar el servicio educativo a estas comunidades, negocios jurídicos que están viciados de nulidad por inconstitucionalidad al desconocer el artículo 355 de la Constitución Política. En ese sentido, mencionó que la donación solo benefició a la Diócesis de Yopal, sin que se hayan reportado beneficios a la sociedad en su conjunto, ya que la curia dejó de prestar el servicio de educación y se dedicó a usufructuar los predios mediante contratos de arrendamiento.

18. Finalmente, expresó que no es posible establecer que se configuró un enriquecimiento sin causa a favor del departamento de Casanare, en virtud de que no se suscribió un contrato de arrendamiento a la finalización del anterior, puesto que dicha acción solo procede en tres hipótesis puntuales, entre los cuales no se encuentra la hipótesis planeada en la demanda de reparación directa por ocupación temporal de hecho.

Descorre traslado de excepciones

19. El 22 de junio de 2015, la parte demandante se pronunció sobre las excepciones elevadas por el demandado. En primer lugar, indicó que no era posible adelantar un proceso abreviado porque el artículo 44 de la Ley 1395 de 2011 lo derogó. Aunado a ello, señaló que el medio de reparación directa era el idóneo para adelantar el proceso puesto que, además de que se enmarca en uno “contencioso indemnizatorio extracontractual”, para el momento en que inició la ocupación temporal de los inmuebles ya había expirado el plazo pactado en el contrato y fue liquidado sin salvedades, por lo que el vínculo contractual no estaba vigente y no se puede regenerar para exigirle nuevos efectos jurídicos.

20. En segundo lugar, expuso que aún no se había configurado la caducidad de la acción porque no se había empezado a contabilizar el término, puesto que la ocupación es continua y de tracto sucesivo la afectación, sumado a que el término de caducidad en estos casos solo inicia una vez cesa la ocupación.

21. Finalmente, argumentó que no es posible decretar de oficio la nulidad de los contratos de donación o de las escrituras públicas traslaticias del dominio de los inmuebles, pues aquellos

no fueron fruto de la actividad contractual, sino que fueron adjudicados conforme a la Ley 137 de 1959, por lo cual no es aplicable el artículo 355 de la Constitución sino el artículo 102 ibidem sobre bienes fiscales adjudicables.

Audiencia inicial que resolvió excepciones previas y apelación

22. El 19 de agosto de 2015 se realizó la audiencia inicial que consagra el artículo 180 del CPACA, diligencia en la cual se declararon no probadas las excepciones de (i) caducidad de la acción de reparación directa, porque al presentarse la ocupación temporal por parte del Departamento el término de caducidad solo empieza a contabilizarse a partir de la fecha en que cesó la ocupación, lo cual no ha sucedido; e, (ii) inepta demanda por escogencia del medio de control, porque ante la terminación y liquidación del contrato de arrendamiento y la inexistencia de otro acuerdo de voluntades entre las partes, el medio de reparación directa es el adecuado para reclamar la indemnización extracontractual por ocupación de hecho.

23. Esa decisión fue apelada por el agente del Ministerio Público, pero como no justificó que su actuar se ceñía a la protección del patrimonio público, a la defensa del orden jurídico o a la garantía de derechos fundamentales, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Auto del 8 de junio de 2016 rechazó el recurso de apelación, por lo cual el asunto regresó al Tribunal de primera instancia, quien profirió el auto de obedézcase y cúmplase el 21 de julio de 2016, quedando en firme la decisión.

La sentencia de primera instancia

24. Agotado el trámite procesal respectivo, el Tribunal Administrativo de Casanare en Sentencia del 11 de octubre de 2018, declaró la responsabilidad patrimonial y administrativa del departamento de Casanare por los perjuicios ocasionados con la ocupación temporal de los inmuebles propiedad de la Diócesis de Yopal.

25. En consecuencia, (i) condenó en abstracto al departamento demandado al pago de perjuicio materiales derivados del daño que generó la ocupación temporal de los inmuebles; (ii) le ordenó “a título de indemnización por violación a bienes constitucional y convencionalmente protegidos”, en un término de dos años a partir de la ejecutoria de la sentencia, restituyera los inmuebles. Ese plazo lo estableció teniendo en cuenta que una orden de restitución inmediata afectaría la labor educativa del departamento; y, (iii) condenó al departamento de Casanare a pagar la suma que se determine por cada uno de los inmuebles ocupados, teniendo en cuenta el valor del canon individual, a partir de las condiciones del mercado durante el tiempo de la ocupación, y por cada mes que transcurra hasta la restitución efectiva.

26. En primer lugar, el Tribunal mencionó que la excepción de indebida escogencia del medio de control propuesta por el departamento de Casanare fue objeto de pronunciamiento en la audiencia inicial celebrada el 19 de agosto 2015, siendo despachada desfavorablemente y luego del rechazo de la apelación, quedó en firme. Por consiguiente, estimó que no había lugar a cuestionar la procedencia del medio de control “en aras de la seguridad jurídica y el derecho de defensa que le asiste a las partes” porque terminada la etapa procesal de excepciones previas y fijado el litigio, se sanea cualquier irregularidad.

27. En segundo lugar, respecto de la caducidad del medio de control, manifestó que, de conformidad con los artículos 140 y 164 del CPACA, el término para pretender la reparación de un daño antijuridico ocasionado por el Estado es de dos años, contados a partir del día siguiente al que el demandante conoció los hechos o debió tener conocimiento de los mismos.

28. Adujo que en los casos donde se alega la existencia de un daño ocasionado con la ocupación temporal de un bien inmueble por parte del Estado, la caducidad se cuenta desde cuando cesa el daño porque solo hasta ese momento es posible conocer los perjuicios ocasionados con la ocupación. En el presente caso el daño ha sido continuado en tanto la ocupación persistía cuando se trabó la litis; por ende, el medio de control para solicitar la indemnización de perjuicios no ha caducado.

29. En tercer lugar, señaló que dentro del proceso se acreditó que la ocupación por parte del departamento de Casanare inició el 1° de enero de 2012 y persiste en la actualidad en los predios ubicados en los municipios de Tamara, Paz de Ariporo y Villanueva, no así respecto del predio ubicado en el municipio de Monterrey que estuvo ocupado hasta el 7 de diciembre de 2012. A partir de ello, indicó que la ocupación temporal de predios de propiedad de los particulares genera un régimen de responsabilidad objetiva, por lo cual al estar demostrado el daño por persistir sobre los bienes la ocupación subsiguiente a la finalización y liquidación del contrato estatal de arrendamiento, se demostró un desequilibrio en las cargas públicas que la Diócesis demandante no tiene la obligación de soportar y que se debe indemnizar. Por ello, procedió a realizar la tasación de los perjuicios materiales fijando una condena en abstracto para que el canon mensual se establezca año a año.

30. Finalmente aclaró que la controversia planteada no es de naturaleza contractual, puesto que el contrato de arrendamiento se terminó el 31 de diciembre de 2011, por lo cual, el vínculo contractual se disolvió en ese momento y las actuaciones posteriores fueron de hecho. No se evidencia del expediente una relación contractual nueva con las solemnidades que se deben cumplir por el carácter estatal de la relación, en especial que el contrato medie por escrito.

Recurso de apelación

31. El 25 de octubre de 2018, el departamento de Casanare interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con la finalidad de que se revocara dicha decisión, por cuanto dos de los terrenos reclamados no los está utilizando el departamento (Támara y Monterrey) y, respecto de los restantes, su uso corresponde al servicio público de educación. En ese sentido, no es posible establecer la afectación a un derecho a partir de un daño antijuridico, por lo que tampoco hay lugar a indemnización.

32. Primero, afirmó que en los predios objeto del litigio siempre se ha prestado el servicio de educación pública desde finales de los años 70 y que solo fue hasta el 2011 que se continuó con la prestación del servicio por medio de contrato de arrendamiento.

33. Segundo, mencionó que el servicio educativo prestado en dichas instalaciones coincide con la misión de la iglesia Católica, por lo que “el beneficio que le ha prestado a la educación del Departamento no puede constituir daño antijuridico que amerite reparación en los

términos del artículo 90 de la Constitución, pues la finalidad de dichos bienes siempre ha sido la educación de las niñas y niños de Casanare.” En esa medida, no se genera un daño patrimonial a una persona jurídica cuyo patrimonio está al servicio de la comunidad.

34. Tercero, indicó que no se puede perder de vista que los terrenos fueron entregados a la Diócesis como donación, entonces condenar al departamento y acceder a la indemnización en favor de la institución eclesiástica representa un enriquecimiento sin justa causa, siendo que es una organización sin ánimo lucro.

35. Como pretensión subsidiaria, resaltó que si se acredita la ocupación por parte del departamento se debe considerar que esta fue permanente, puesto que se trata de lugares donde se presta el servicio de educación de forma continua desde hace varios años. Por ello, a su parecer, se debe aplicar el artículo 191 del CPACA.

La sentencia de segunda instancia

36. La Sección Tercera – Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia del 5 de marzo de 2021, revocó el fallo apelado y declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales. También condenó a la Diócesis actora al pago de las costas procesales en ambas instancias, fijando como agencias en derecho la suma de $11’840.000.

37. En primer lugar, abordó la improcedencia del medio de control de reparación directa, advirtiendo que dicho análisis no fue objeto de estudio en la sentencia de primera instancia, ya que el Tribunal Administrativo de Casanare dijo que se atenía a lo resuelto en la audiencia inicial, por lo que el Consejo de Estado ”no tuvo la posibilidad de estudiar en ese momento la procedencia o no del medio de control de reparación directa ejercido, lo cual no obsta para que en esta oportunidad se realice el respectivo análisis, máxime porque, a los jueces les corresponde indicar la vía procesal correspondiente, aun cuando la actora hubiese señalado una inadecuada.”

38. En segundo lugar, explicó que la pretensión declarativa y gran parte del sustento del escrito inicial gira en torno a que el departamento de Casanare ocupó temporalmente los inmuebles de propiedad de la Diócesis, lo que en principio daría lugar a entender que sí sería procedente la reparación directa en los términos del artículo 140 del CPACA. No obstante, esgrimió que a partir de una lectura integral de la demanda el medio de control de reparación directa se torna en improcedente por cuanto la controversia surge del contrato de arrendamiento No. 0695, el cual dio en arriendo los cinco predios al departamento. Así, la Sala advirtió que la tenencia de los inmuebles luego de la terminación del contrato no configuró una ocupación de hecho, por lo que del negocio jurídico que existió entre las partes se derivó la obligación de la entidad territorial de restituir los inmuebles arrendados a la Diócesis, incumplimiento que debe reclamarse a través del medio de control de controversias contractuales porque surge luego de la terminación del contrato de arrendamiento. Por ello, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 171 del CPACA, indicó que la vía procesal correspondiente era ese medio de control de controversias contractuales y procedió de oficio a adecuar el trámite procesal.

39. En tercer lugar, hizo alusión al plazo para acudir a la Jurisdicción Contencioso

Administrativa en el caso del medio de control de controversias contractuales. De acuerdo con el literal C del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (CCA), si la liquidación exigida por el contrato se efectuó de común acuerdo por las partes, la demanda de controversias contractuales debe instaurarse dentro de los dos años siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral. Teniendo presente que el contrato de arrendamiento No. 0695 requería de liquidación por ser de tracto sucesivo, lo cual quedó pactado en la cláusula décima, y dicha liquidación se llevó a cabo el 2 de marzo de 2012, el plazo de los dos años para interponer la demanda venció el 3 de marzo de 2014. Así, la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda se presentaron por fuera de los dos años previstos, puesto que la primera se radicó el 16 de septiembre de 2014 y la segunda el 5 de diciembre del mismo año. De allí que, de manera oficiosa, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

c. La acción de tutela contra la sentencia del 5 de marzo de 2021 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A

40. Contra la decisión de la Sección Tercera – Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la Diócesis de Yopal, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y a los principios de cosa juzgada, preclusión de las etapas procesales, confianza legítima y buena fe.

41. Manifestó que, con la decisión que declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales, se desconoció la cosa juzgada y la seguridad jurídica, puesto que en la audiencia inicial dentro del trámite de reparación directa ya se había decidido que no estaban configuradas las excepciones de ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control y de caducidad de la acción de reparación directa.

42. Solicitó dejar sin efecto la providencia del 5 de marzo de 2021, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual revocó la sentencia del 11 de octubre de 2018 del Tribunal Administrativo de Casanare, por cuanto, en criterio del accionante, se configuraron los defectos sustantivo, de desconocimiento del precedente judicial y constitucional, de emitir un fallo sin motivación y de violación directa de la Constitución.

43. Sobre las condiciones genéricas de procedibilidad de la acción de tutela la accionante indicó que en este caso se encuentran acreditadas. (i) Señaló que el criterio de relevancia constitucional se encuentra satisfecho, en la medida en que la providencia cuestionada vulneró los derechos al debido proceso, a la igualdad, al acceso efectivo a la administración de justicia y la propiedad privada, al adoptar normas no aplicables al caso. Además, desconoció postulados de las sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019. (ii) Explicó que el requisito de subsidiariedad está acreditado, puesto que se agotaron los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, al presentar el medio de control de reparación directa y los recursos dispuestos dentro de dicho proceso. (iii) Manifestó que se evidencia el cumplimiento del requisito de inmediatez, dado que la tutela se interpuso en un término razonable, toda vez que la sentencia de segunda instancia que se ataca se profirió el

5 de marzo de 2021 y el recurso de amparo se presentó el 26 de marzo del mismo año. (iv) Adujo que se incurrió en una irregularidad procesal, pues el análisis de procedencia del medio de reparación directa hizo tránsito a cosa juzgada, luego de que el Consejo de Estado decidiera el recurso de apelación presentado por el Ministerio Público en la audiencia del 19 de agosto de 2015, respecto de "los autos que negaron las excepciones de caducidad e inepta demanda por indebida escogencia del medio de control". Así, no era posible que se estudiara nuevamente en la sentencia del 5 de marzo de 2021. Y, (v) argumentó que la presente acción de tutela no se dirige contra una sentencia de tutela, pues se ataca la decisión de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa.

44. Respecto de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela, la accionante expuso que la providencia judicial censurada vulneró el principio de cosa juzgada e incurrió en los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado, desconocimiento del precedente constitucional, ausencia de motivación en la decisión y violación directa a la Constitución. A continuación, se sintetizan los argumentos que fundamentan cada reparo.

45. Desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada. La Diócesis actora reiteró que con la Sentencia del 5 de marzo de 2021 se vulneró el principio de la cosa juzgada porque el análisis de procedencia del medio de control de reparación directa se definió en la audiencia inicial y esa etapa procesal concluyó con firmeza. Indicó que quedó ejecutoriada con la decisión del Consejo de Estado de rechazar la apelación respecto de los autos que negaron las excepciones de caducidad e indebida escogencia del medio de control. Por consiguiente, la decisión sobre excepciones previas fue definitiva, inmutable e inmodificable, por lo que la Subsección A de la Sección Tercera no podía pronunciarse sobre algo que ya estaba resuelto dentro del mismo proceso de reparación directa, es decir, no podía retomar un tema que hizo tránsito a cosa juzgada por estar definido y ejecutoriado, y que conllevó a la preclusión de la etapa procesal. En tal sentido, en criterio de la actora, la autoridad judicial acusada al pronunciarse de oficio sobre la indebida escogencia del medio de control violó el derecho fundamental al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia.

46. Defecto sustantivo. La accionante estimó que la providencia judicial censurada se basa en el artículo 141 del CPACA que resulta inaplicable al caso, dado que no era posible, para el momento de la interposición de la demanda, promover el medio de controversias contractuales al no encontrarse vigente el contrato de arrendamiento. Este no solo expiró desde el 31 de diciembre de 2011, sino que se liquidó por las partes el 2 de marzo de 2012, momento en el que se indicó que la ejecución del contrato se había dado en un 100% y que se cumplió el valor total del mismo, sin consignar salvedades adicionales en el acta de liquidación.

47. Según precisó la actora, se presentó el medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles, supuesto de hecho regulado en el artículo 140 del CPACA, en tanto es el medio idóneo para reclamar la indemnización de perjuicios ocasionados por la ocupación temporal de los inmuebles, teniendo presente que la perturbación de la propiedad no había cesado. Además, la reclamación elevada por la Diócesis no tiene como fundamento el incumplimiento del contrato de arrendamiento, sino la ocupación temporal de los bienes que genera un daño antijurídico y que se configuró a partir de la terminación del contrato

mismo. De allí señaló que no procede el medio de control de controversias contractuales.

48. Por otro lado, indicó que no operó la caducidad de la reparación directa porque no ha cesado la ocupación de los inmuebles. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que cuando se trata de una ocupación temporal la caducidad de ese medio de control empieza a contarse a partir del momento en que el daño ha cesado, esto es, cuando los inmuebles dejen de ser ocupados por la Administración, por lo que todavía no ha acontecido en el presente caso y por ello el término de caducidad no ha corrido.

49. Defecto por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado. La actora señaló que la decisión atacada desconoció los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado, sin justificar adecuadamente la razón de haberse apartado del precedente judicial que fijó esa corporación.

i. (i) Explicó la accionante que en la Sentencia del 8 de marzo de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que "el no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él." En tal sentido, indicó la actora que el contrato de arrendamiento se extingue el producirse la expiración del plazo, lo que impedía acudir al medio de control de controversias contractuales.

ii. (ii) Esgrimió la actora que la Sentencia del 20 de noviembre de 2003, la misma Sección Tercera definió que, una vez liquidado el contrato de arrendamiento de mutuo acuerdo, no se puede acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a menos de que concurra un vicio del consentimiento o se hayan consignado salvedades, lo cual no aconteció en el presente caso.

iii. (iii) Expresó la accionante que el fallo censurado desconoció que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de septiembre de 2017, precisó que una vez finaliza una etapa procesal como, por ejemplo, las excepciones previas en la audiencia inicial, el procedimiento queda saneado y no es posible reabrir la discusión para reiterar excepciones o mecanismos defensivos en oportunidades posteriores. Para la actora, el principio de saneamiento procesal tiene como propósito que al momento de dictar sentencia no sea posible proferir fallo inhibitorio por aspectos formales o procesales como una indebida escogencia del medio de control, porque se atentaría contra los principios de preclusión de etapas procesales, cosa juzgada y seguridad jurídica.

iv. (iv) Adujo la accionante que la decisión cuestionada no tuvo en cuenta el precedente que estableció la Sección Tercera del Consejo de Estado en el Auto de unificación el 9 de febrero de 2011, y en la Sentencia del 8 -realmente es 1°- de junio de 2017. En criterio de la actora, esas providencias judiciales fijaron como precedente relevante que la caducidad de la reparación directa por ocupación temporal de inmuebles es de dos años contabilizados desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa dicha ocupación, lo cual en el presente caso no ha sucedido por ser un daño continuado que sigue produciendo efectos.

50. Desconocimiento del precedente constitucional. Esgrimió la accionante que la providencia judicial atacada desconoció y se apartó sin justificación de la prohibición que tienen los funcionarios judiciales de realizar cualquier trámite y fallar sobre lo resuelto, es decir, sobre decisiones que tienen un valor definitivo, inmutable e inmodificable.

51. Para fundamentar lo anterior, la actora adujo que la Corte Constitucional en la Sentencia C-100 de 2019, indicó que la cosa juzgada tiene una función negativa según la cual los funcionarios no pueden conocer, tramitar o fallar sobre lo ya resuelto. En criterio de la actora, si la decisión está ejecutoriada dentro del mismo proceso, no se puede reabrir su debate en sede judicial, lo que desconoció la autoridad judicial accionada al pronunciarse de oficio sobre el inadecuado medio de control, en tanto ya había sido definido al resolver las excepciones previas. También mencionó como precedentes relevantes las sentencias C-622 de 2007 y C-522 de 2009, insistiendo en la importancia que detenta la institución de la cosa juzgada y en el deber de acoger interpretaciones que salvaguarden los derechos fundamentales de debido proceso e igualdad, así como el derecho a la propiedad.

52. Defecto por ausencia de motivación de la decisión judicial. La Diócesis demandante argumentó que la providencia cuestionada no expuso las razones por las que se apartó del precedente judicial citado en la decisión de primera instancia, ni justificó por qué no respetó la decisión sobre excepciones previas adoptada en la audiencia inicial. Adujo que esa decisión de excepciones previas hizo tránsito a cosa juzgada, pero que la accionada no justificó de manera suficiente porque se apartó de esa decisión, ni motivó por qué razón procedía el supuesto medio de control de controversias contractuales y no el de reparación directa.

53. Defecto por violación directa a la Constitución. La accionante consideró que la providencia atacada desconoció los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y de propiedad (Arts. 229 y 58, CP), al despojarla del uso, goce y disposición de los bienes de los cuales es propietaria, sin estar obligada legalmente a soportar la carga pública de una ocupación que persiste y dejarla sin oportunidad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sumado a ello, arguyó la vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso (Arts. 13 y 29, CP) por cuanto la providencia atacada resolvió las excepciones previas que ya habían sido analizadas y decididas, desconocimiento el principio de cosa juzgada.

d. Admisión y respuestas de la autoridad judicial accionada y el vinculado

54. El 1° de julio de 2021, la Sección Segunda – Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela, ofició al Tribunal Administrativo de Casanare para que enviara copia del expediente de reparación directa, y vinculó al departamento de Casanare por tener interés directo en el proceso.

55. El 12 de julio de 2021, la magistrada ponente de la providencia atacada, solicitó negar el amparo. En primer lugar, señaló que no se vulneró el principio de cosa juzgada, puesto que el pronunciamiento realizado en la audiencia inicial sobre la excepción de inepta demanda no impedía que en el fallo de segunda instancia se examinara la vía procesal adecuada para tramitar el asunto. Tampoco podía pasar inadvertido, al dictarse el fallo de segunda instancia, el hecho que había operado la caducidad del medio de control de controversias

contractuales. Es más, mencionó que era necesario pronunciarse al respecto, de conformidad con las “facultades-deberes de los jueces” previstas en el artículo 171 del CPACA.

56. En segundo lugar, manifestó que no se evidenció un defecto sustantivo por una norma inaplicable ni falta de motivación, en razón a que la providencia cuestionada no aplicó directamente el artículo 141 del CPACA, sino que simplemente aclaró que, de las pretensiones y los hechos, el medio de control procedente era el de controversias contractuales regulado por la norma en mención. Esto, pues el asunto se enmarcaba en uno de responsabilidad contractual al discutirse el incumplimiento de unas obligaciones que surgieron luego de la terminación del negocio jurídico.

57. En tercer lugar, mencionó que la decisión atacada no desconoció el precedente judicial porque estuvo fundamentada en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como en los hechos, las pruebas y las normas aplicables. No se desconoció lo dicho por esa Corporación respecto del conteo de la caducidad en la medida en que se determinó que el caso particular se enmarca en uno de responsabilidad contractual, por lo que no le es aplicable la caducidad para los eventos de ocupación temporal de bienes. Tampoco se pasó por alto la jurisprudencia sobre expiración de contrato de arrendamiento ni liquidación bilateral de contratos, pues la sentencia atacada hizo alusión a la terminación del plazo del contrato para establecer que, luego de ello, surgía la obligación de restituir los inmuebles y abordó el tema de la liquidación por considerar que el cómputo de la caducidad inicia desde ese momento.

58. Finalmente, se opuso al argumento de la accionante relativo a la violación directa de la Constitución, dado que la Diócesis no argumentó con suficiencia la afectación de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y a los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica y confianza legítima. Esto, pues en la providencia no se desconoció que la Diócesis fuera la propietaria de los inmuebles, por el contrario, aclaró la vía adecuada para reclamar los mismos.

e. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de tutela de primera instancia

59. La Sección Segunda – Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia del 29 de julio de 2021, negó el amparo constitucional al estimar que la autoridad judicial accionada realizó una interpretación razonable y conforme a los principios constitucionales, lo cual no resulta caprichoso, irracional y no afecta ningún derecho fundamental.

60. Adujo en el caso no eran aplicables los artículos 189 de la Ley 1437 de 2011 y 303 de la Ley 1564 de 2012 porque esas normas se refieren a los efectos y la cosa juzgada de las sentencias proferidas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual no se discute en este asunto. Tampoco tiene vocación de prosperidad el disenso frente al artículo 141 del CPACA, en la medida que la autoridad cuestionada expuso de manera suficiente las razones por las que el medio adecuado era el de controversias contractuales, pues el debate tuvo origen en el incumplimiento de una de las obligaciones pactadas en el contrato celebrado entre las partes.

61. Precisó que la audiencia inicial no puede tenerse como una providencia judicial de la cual se derive el efecto de cosa juzgada y que en el Auto del 8 de junio de 2016 lo que hizo la Sección Tercera del Consejo de Estado fue rechazar por improcedente el recurso de apelación, pero no realizó ningún pronunciamiento de fondo sobre el medio de control procedente o la configuración de la caducidad. A partir de ello, concluyó que no se desconoció ninguna decisión previa dentro del proceso, definitiva y ejecutoriada.

62. Finalmente, manifestó que la providencia atacada no desconoció el precedente judicial, pues los fallos invocados por la accionante no constituyen precedentes aplicables al caso concreto, porque las situaciones analizadas no guardan identidad fáctica y jurídica con la providencia cuestionada.

Impugnación de la Diócesis accionante

63. La Diócesis actora, además de reiterar los argumentos formulados en la tutela, consideró que la decisión no se pronunció sobre el derecho a la propiedad privada, no se ajustó a los hechos que motivaron la tutela, desconoció el precedente, le faltó motivación y se fundó en consideraciones inexactas o erróneas. Indicó que, de acuerdo con el artículo 278 del Código General del Proceso, los autos interlocutorios también son providencias frente a las que se puede predicar la cosa juzgada y que los defectos que se presentan en el proceso deben ser saneados en la etapa en la que se encuentren, sin que sea posible devolver el proceso a fases superadas.

64. En el presente caso, la audiencia inicial, en la que se tomó la decisión frente a las excepciones previas, constituye una etapa procesal precluida, por lo que el juez de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa no podía “retrotraer el proceso” para pronunciarse sobre la indebida escogencia del medio de control ni su caducidad. Adicionalmente, tanto el Auto del 8 de junio de 2016 que rechazó las excepciones previas, como el Auto del 21 de julio del mismo año que dispuso “obedézcase y cúmplase lo dispuesto en la primera providencia”, quedaron en firme.

Sentencia de tutela de segunda instancia

65. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia del 21 de octubre de 2021, confirmó la denegatoria de amparo al estimar que no se configuró el fenómeno de la cosa juzgada como lo alega la accionante. Indicó que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no hizo pronunciamiento de fondo sobre las excepciones de indebida escogencia del medio y de caducidad en el auto que resolvió el recurso de apelación.

66. Adujo que la autoridad judicial accionada valoró en debida forma todas las pruebas aportadas al proceso y, de ahí concluyó, que el asunto debía estudiarse desde el medio de controversias contractuales, puesto que existió un contrato del cual derivó el presunto daño. Tampoco se desconoció el precedente porque las decisiones citadas del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional no guardan identidad fáctica ni jurídica con el presente caso.

67. Concluyó que la decisión cuestionada fue debidamente motivada y sustentada, de conformidad con el material probatorio suficiente, lo cual resultó razonable y ajustado a

derecho. Por lo que se evidencia un desacuerdo y una discrepancia de la parte accionante con el debate jurídico y las conclusiones a las que llegó el Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa.

f. Trámite de selección y actuaciones en sede de revisión

68. El 18 de marzo de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de la Corte Constitucional escogió para la revisión el expediente de la referencia y lo repartió al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera.

69. A través de Auto del 12 de mayo de 2022, la Magistrada sustanciadora consideró necesario solicitar al Tribunal Administrativo de Casanare y a la Sección Tercera – Subsección A – del Consejo de Estado que, en calidad de autoridades judiciales de primera y segunda instancia, respectivamente, remitieran a este despacho copia digital del expediente correspondiente al proceso de reparación directa. Tal expediente digital fue efectivamente remitido a la Corte Constitucional mediante enlace de consulta.

71. En vista de lo informado por el Secretario General del Consejo de Estado, en cumplimiento del artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Magistrada sustanciadora a través de Auto del 10 de junio de 2022, dispuso notificar y vincular en calidad de interesado al Procurador Regional de Casanare para que se pronunciara sobre la acción de tutela de la referencia, si así lo estimaba pertinente.

72. En sesión de 15 de junio de 2022, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. En consecuencia, mediante Auto de 21 de junio de 2022 se actualizaron los términos procesales, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 del referido Reglamento.

73. El 23 de junio de 2022, el Procurador Regional de Instrucción de Casanare intervino en el presente asunto solicitando confirmar la denegatoria de amparo. Para tal efecto, adujo que la Diócesis actora escogió erróneamente el medio de control de reparación directa, pues debía ser el medio de controversias contractuales. Indicó que la Sección Tercera – Subsección A del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia que se cuestiona, así no fuera punto de apelación, tenía el deber de adecuar la vía procesal correcta porque el objeto del debate era el incumplimiento del contrato de arrendamiento y, además, no estaba atada a lo que fue definido en la audiencia inicial que adelantó el Tribunal Administrativo de Casanare. Aunado a ello, explicó que la caducidad del medio de control de controversias contractuales se encuentra configurada porque la conciliación y la demanda se intentaron pasados los dos años siguientes a la liquidación bilateral del contrato de arrendamiento.

74. Luego de revisar la totalidad del expediente de reparación directa allegado, el despacho sustanciador advirtió la necesidad de hacer uso de la facultad oficiosa para decretar pruebas sobre ciertos temas, dada la importancia de contar con los elementos de juicio relevantes para proferir la decisión. Para ello, en Auto del 29 de agosto de 2022, requirió al departamento de Casanare y a la Diócesis de Casanare para que allegaran información puntual, a la vez que dispuso oficiar a los municipios de Tamara, Paz de Ariporo, Villanueva y Monterrey, e indicó que la documentación probatoria que fuese suministrada se pusiera a

disposición de las partes y vinculados por el término de 3 días, para que se pronunciaran, de estimarlo necesario.

75. Debido a ello, en Auto 1304 del 1° de septiembre de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso la suspensión de términos procesales por 3 meses, contados a partir del momento en que se alleguen y valoren las pruebas decretadas, de conformidad con lo previsto por el artículo 64 del Acuerdo 2 de 2015.

76. Gobernación de Casanare. Dio respuesta al requerimiento con la información solicitada, que se resume en el siguiente cuadro:

Ubicación del inmueble

Institución educativa

Información relevante

Támara

IE Arturo Salazar Mejía de Támara – Seminario Menor de San José-.

* En uso. La IE se encuentra en funcionamiento.

* Tiene contrato de arrendamiento en Secop II: CAS-AOJ-CDA-0007-2021 (No. interno 2257 de 2021) por $256.451.832,oo con plazo de ejecución de 6 meses y 20 días. Dicho contrato fue adicionado y prorrogado por las partes. Adenda 1 por un mes y $45.256.205; y adenda 2 por 2 meses y 10 días, y valor de $105’597.813. Número interno No. 2257 de 2021. Según informó la gobernación, el arrendamiento se ejecuta en la actualidad.

* Empezó su funcionamiento en 1963 con la expedición de la Resolución 0304 del Ministerio de Educación Nacional bajo el nombre del Seminario Menor San José, y en la actualidad ofrece los niveles de educación media (grados 10 y 11) y secundaria grado 9, salas de informática, canchas deportivas, aulas múltiples, restaurante escolar, rectoría y coordinación, beneficiando a 178 estudiantes.

* La Diócesis de Yopal lo adquirió mediante compraventa celebrada con el municipio de Támara, en cumplimiento de la Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima), que habilitó la transferencia del dominio a los propietarios de mejoras con explotación económica sobre las mismas.

Paz de Ariporo 1 (folio de matrícula 475-16366)

IE Sagrado Corazón -sede campo deportivo-

* En uso. También cubierto bajo el mismo contrato de arrendamiento No. interno 2257 de 2021.

* En esta sede se encuentra el campo deportivo y el nivel de preescolar con 77 estudiantes. Los campos deportivos están al servicio de los 548 niños y niñas de las dos sedes de la IE.

* Fue donado por el municipio de Paz de Ariporo al entonces Vicariato Apostólico de

Casanare, hoy Diócesis de Yopal.

Paz de Ariporo 2 (folio de matrícula 475-16367)

IE Sagrado Corazón -sede académica y administrativa-

 En uso. También cubierto bajo el mismo contrato de arrendamiento No. interno 2257 de 2021.

 Fue donado por el municipio de Paz de Ariporo al entonces Vicariato Apostólico de Casanare, hoy Diócesis de Yopal.

Villa Nueva

IE Nuestra Señora de los Dolores de Manares

 En uso. También cubierto bajo el mismo contrato de arrendamiento No. interno 2257 de 2021.

 Su funcionamiento se habilitó mediante Resolución No. 0207 de 1995 y ofrece ciclo de educación primaria (grados 1 a 5), siendo beneficiarios 805 estudiantes.

 Venta del municipio al Vicariato, actual Diócesis de Yopal. Adquirido por el municipio en aplicación de la Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima). Indica que al momento de la compraventa tenía infraestructura educativa como construcción con aulas de estudio, aulas múltiples, baterías de baños, pisos en cemento, canchas metálicas, techo en Eternit, puertas metálicas, canchas deportivas, servicios de agua y de luz, de acuerdo con las cláusulas segunda y tercera de la escritura pública 0506 del 2 de diciembre de 1992.

Monterrey

IE Normal Superior

No está en uso.

77. Adicionalmente, explicó que la Diócesis de Yopal, anterior Vicariato Apostólico de Casanare, administraba parte de la prestación del servicio público educativo en la región bajo la modalidad de educación nacional contratada que incluía la administración del personal docente, directivo docente y administrativo, así como la utilización de las plantas físicas. En la actualidad el servicio educativo es prestado directamente por el departamento.

78. Por último señaló que, para superar las contingencias de falta de infraestructura educativa oficial en los municipios de Paz de Ariporo, Támara y Villanueva, el departamento de Casanare adelanta la ejecución de obras de infraestructura así: (i) un mega colegio en Paz de Ariporo, para lo cual cuenta con un contrato de obra pública; y, (ii) programas de ampliación de infraestructura para jornada única, para lo cual tiene un convenio interadministrativo con el Fondo de Infraestructura Educativa FFIE – MEN para dos colegios en Támara.

79. Diócesis de Yopal. El apoderado judicial dio respuesta al requerimiento, precisando que la

educación en Casanare empezó con la iglesia Católica Vicariato Apostólico de Casanare en Támara en 1894 y luego se extendió a otros municipios de la región en 1953 mediante convenciones de misiones. Posteriormente, en el año 1975 se dio un acuerdo entre la iglesia Católica y el Estado mediante el Convenio de Educación Misional Contratada, donde el Vicariato se encargó de administrar en el departamento de Casanare el 100% del servicio público educativo. También señaló lo que se resume en el cuadro siguiente y que obra en varios anexos con voluminosas pruebas documentales aportadas:

Ubicación del inmueble

Institución educativa

Información relevante

Municipio de Támara: Calle 12 No. 4-31. El bien tiene un área de 4729 m2.

(Matrícula inmobiliaria: 475-18401)

Modo de adquisición: compraventa.

IE Arturo Salazar Mejía de Támara – Seminario Menor de San José-. Anteriormente la IE se llamaba La Presentación – Seminario Menor de San José.

 La IE se encuentra en funcionamiento en esas instalaciones desde 1965, inicialmente dirigida por la comunidad católica de los padres Agustinos.

 Mediante Resolución No. 2008-130-58-027-D.A. del 18 de diciembre de 2008, “por la cual se adjudica en compraventa un bien inmueble ubicado en el casco urbano del municipio de Tamara”, el alcalde municipal (en uso de las facultades que le confiere la Ley 137 de 1959 -Ley Tocaima- y el Acuerdo No. 2008-200-016-007-CMT que reglamentó la adjudicación de terrenos baldíos del casco urbano), previa solicitud de legalización del bien que hizo la Diócesis de Yopal demostrando la posesión material, procedió a adjudicar en compraventa el lote de terreno a dicha Diócesis, quien debía pagar la suma de $2’853.000. En las consideraciones de la resolución se indica que, durante el trámite de esa solicitud, se publicó un edicto y que no se presentó oposición alguna.

 La Diócesis actora adquirió el predio mediante escritura pública de compraventa No. 1395 del 24 de diciembre de 2008, otorgada en la Notaría Única de Paz de Ariporo. Como vendedor, en representación del municipio de Tamara, figura el Alcalde del momento, quien transfirió “a título de venta total a favor de la Diócesis de Yopal” “el derecho de dominio y posesión material” sobre el lote de terreno con área de 4729 m2. // En la escritura pública se indicó, en la cláusula segunda, que este lote lo adquirió el municipio en mayor extensión de conformidad con la Ley 137 de 1959 (Ley en donde Nación cede terrenos a municipios, para que estos a su vez procedan a transferirlos a los propietarios de mejoras). Así, lo transfiere a la Diócesis al ser esta propietaria de mejoras y en ejercicio de la explotación económica de las mismas.

 En la escritura pública de compraventa se pactó que el valor del metro cuadrado era de $600, precio fijado con base en un Acuerdo del 30 de agosto de 2008. El valor total de

compraventa fue de $2’853.400, que se indica que fueron pagados efectivamente por la Diócesis a la Tesorería Municipal de Tamara.

 El bien baldío era del municipio y se hizo la venta porque los municipios están habilitados para vender el lote a los propietarios de las mejoras. Por ello, el título de adquisición fue compraventa y allegó la Resolución No. 2008-130-58-027-D.A. del 18 de diciembre de 2008, por la cual se adjudicó el predio para materializar la compraventa de bien.

 En el folio de matrícula inmobiliaria del bien, en la anotación 1 aparece el modo de adquisición de compraventa celebrada entre el municipio de Támara y la Diócesis de Yopal. Así mismo, en la anotación 2 se observa que, mediante escritura pública No. 1547 del 10 de agosto de 2010 de la Notaría Segunda de Yopal, la Diócesis de Yopal hizo una “declaración de construcción en suelo propio”, lo cual corresponde a infraestructura sobre el bien.

Municipio de Paz de Ariporo, bien 1: Calle 9 No. 5-36. El bien tiene un área de 6418 m2.

(Folio de matrícula 475-16366)

Modo de adquisición: adjudicación gratuita, donación definitiva.

IE Sagrado Corazón -sede campo deportivo-

 La IE se encuentra en funcionamiento en esas instalaciones desde 1973, prestando el servicio educativo, inicialmente por la comunidad religiosa de las Hermanas Agustinas.

 En escritura pública No. 141 del 17 de julio de 1990, el Alcalde Municipal de Paz de Ariporo transfirió “a título de adjudicación gratuita definitiva” a favor del Vicariato Apostólico de Casanare, hoy Diócesis de Yopal, el derecho de dominio y la propiedad que el municipio tenía sobre el bien. Más adelante se indicó que la donación a título gratuito se realizaba conforme a los Acuerdos No. 26B de 1968 y No. 27 de 1968, expedidos por el Concejo Municipal.

 Dicha escritura pública en la cláusula quinta señaló que “el lote que se adjudica es de propiedad del municipio de Paz de Ariporo, al tenor de lo dispuesto por la Ley 137 de 1959 y su Decreto reglamentario 1943 de 1960.

 Como anexo a la referida escritura pública se encuentra el Acuerdo No. 27 de 1968 “por el cual se declara de utilidad pública un sector de un terreno y se ordena la negociación de unas mejoras”, expedido por el Concejo Municipal de Paz de Ariporo. En el artículo primero se declara de utilidad pública el bien y en el artículo segundo se indica que “este terreno se destinara para la construcción del colegio que regentarán comunidades religiosas en este lugar, y se le cede en adjudicación definitiva al Vicariato Apostólico de Casanare para que esta entidad le dé el destino indicado”.

 Mediante escritura pública No. 2766 del 19 de diciembre de 2007, la Diócesis de Yopal declaró la construcción de mejoras en el bien, correspondientes a 1230 m2 en campo deportivo del Colegio Sagrado Corazón de Paz de Ariporo (cancha múltiple, cancha de fútbol, kiosko en teja de zinc, cerramiento y tubería). Tales mejoras se reportaron por valor de

$210’000.000.

Municipio de Paz de Ariporo, bien 2: Calle 10 No. 5-42. El bien tiene un área de 6630 m2.

(Folio de matrícula 475-16367)

Modo de adquisición: adjudicación gratuita, donación definitiva.

IE Sagrado Corazón -sede académica y administrativa-

 La IE se encuentra en funcionamiento en esas instalaciones desde 1973, prestando el servicio educativo, inicialmente por la comunidad religiosa de las Hermanas Agustinas.

 En escritura pública No. 141 del 17 de julio de 1990, el Alcalde Municipal de Paz de Ariporo transfirió “a título de adjudicación gratuita definitiva” a favor del Vicariato Apostólico de Casanare, hoy Diócesis de Yopal, el derecho de dominio y la propiedad que el municipio tenía sobre el bien. Más adelante se indicó que la donación a título gratuito se realizaba conforme a los Acuerdos No. 26B de 1968 y No. 27 de 1968, expedidos por el Concejo Municipal.

 Dicha escritura pública en la cláusula quinta señaló que “el lote que se adjudica es de propiedad del municipio de Paz de Ariporo, al tenor de lo dispuesto por la Ley 137 de 1959 y su Decreto reglamentario 1943 de 1960.

 Como anexo a la referida escritura pública se encuentra el Acuerdo No. 27 de 1968 “por el cual se declara de utilidad pública un sector de un terreno y se ordena la negociación de unas mejoras”, expedido por el Concejo Municipal de Paz de Ariporo. En el artículo primero se declara de utilidad pública el bien y en el artículo segundo se indica que “este terreno se destinara para la construcción del colegio que regentarán comunidades religiosas en este lugar, y se le cede en adjudicación definitiva al Vicariato Apostólico de Casanare para que esta entidad le dé el destino indicado”.

 También obra como anexo el Acuerdo No. 26B de 1968, mediante el cual el Concejo Municipal de Paz de Ariporo cedió a favor del Vicariato Apostólico de Casanare “y con destino a la construcción del colegio que regentarán comunidades de Reverendas Hermanas”, el lote de terreno. Allí se facultó al Personero y al Alcalde Municipal para hacer suscribir la correspondiente escritura pública de adjudicación gratuita.

 Mediante escritura pública No. 2766 del 19 de diciembre de 2007, la Diócesis de Yopal declaró la construcción de mejoras en el bien, correspondientes a 3340 m2 donde se construyeron las aulas, laboratorios, baterías de baños, capilla, jardín central, cancha y las oficinas administrativas del Colegio Sagrado Corazón de Paz de Ariporo. Tales mejoras se reportaron por valor de $534’606.400.

Municipio de Villa Nueva: Cra. 10 No. 6-40 y/o Cra. 9 No. 6-49. El bien tiene área total de 6400 m2.

(Folio de matricula inmobiliaria No. 470-35039)

IE Nuestra Señora de los Dolores de Manares

 Viene prestando el servicio educativo en ese predio desde 1985.

 La Diócesis de Yopal adquirió el lote de terreno, en su condición de propietaria de las mejoras existentes y la explotación económica de las mismas sobre el lote de terreno baldío. Ejerció el derecho a formular propuesta de compraventa al municipio y le fue transferida la propiedad en 1992, con base en el artículo 3 de la Ley 137 de 1959 y el Decreto 1943 de 1960.

 Concretamente, en la escritura pública No. 506 del 2 de diciembre de 1992 de la Notaría Única del Círculo de Monterrey, el Alcalde municipal transfirió "a título de venta real y efectiva" el bien a favor del Vicariato Apostólico de Casanare, hoy Diócesis de Yopal. // En la cláusula segunda se indicó que el inmueble objeto de venta fue adquirido por el municipio vendedor por medio de la Ley 137 de 1959 (Nación lo cedió al municipio para que este lo transfiera al propietario de mejoras). // En la cláusula tercera se identificaron las mejoras que para ese momento tenía el bien: construcción concentración escolar Nuestra Señora de Manare en Villanueva, comprendida por aulas de estudio, aula múltiple, batería de baños, canchas deportivas y servicios de agua y luz. // El precio pactado de compraventa fue la suma de $10.000, que corresponde al 10% del avalúo comercial de la época.

 En escritura pública No. 2406 del 6 de noviembre de 2007, otorgada en la Notaría Segunda de Yopal, se protocolizaron mejoras por parte e la Diócesis de Yopal, las cuales indicó que construyó. Reportó 2177 m2 de construcción en cuatro sectores donde funciona el Colegio Nuestra Señora de Los Dolores de Manare (aulas, aula múltiple, canchas, biblioteca, cafetería y edificio de dos pisos) y 320 m2 de encerramiento. El valor señalado de tales mejoras fue la suma de $872'554.285.

 En el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-35039, se observa en la anotación 1 que el municipio de Villanueva transfirió por compraventa el bien al Vicariato Apostólico de Casanare el 2 de diciembre de 1992. Además, en la anotación 3 se reporta la protocolización de mejoras como "declaración de construcción en suelo propio".

Municipio de Monterrey: Cra. 6 No. 17-42. El predio tiene 6013 m2.

(Folio de matrícula inmobiliaria No. 470-148912).

Modo de adquisición: una parte del bien mediante cesión del municipio y otra franja mediante transferencia de dominio de bien fiscal por enajenación directa.

IE Normal Superior

 Viene prestando el servicio educativo en ese predio desde 1960.

 Mediante Acuerdo No. 3 de 1960 "por el cual se ceden los derechos municipales que el municipio de Monterrey tiene en el edificio donde está funcionando la Escuela Normal de Casanare", el Concejo Municipal cedió a la parroquia de Monterrey los derechos que el

municipio tenía sobre el edificio y una parte del lote de terreno. Luego de ello el Alcalde municipal certificó que el párroco del municipio de Villanueva durante su permanencia de 30 meses, construyó la iglesia, la casa cural, el edificio para el colegio y el dispensario misional, pero que no había logrado terminar con los dineros y auxilios por él conseguidos.

 En escritura pública No. 173 del 13 de febrero de 1961, otorgada en la Notaría Primera de Tunja, el Vicariato Apostólico de Casanare, por medio del párroco de Monterrey, protocolizó las declaraciones de construcción del edificio para el Colegio Parroquial y dispensario misional del municipio de Monterrey. A ello se anexaron varias declaraciones ante juez que dan cuenta de las mejoras.

 Posteriormente, mediante Acuerdo 011 del 30 de agosto de 2012, el Concejo Municipal de Monterrey autorizó al Alcalde para adjudicar unos predios baldíos, dentro de ellos, se le autorizó para celebrar el trámite de escrituración de este bien al Vicariato Apostólico de Casanare, al ser propietaria de mejoras y en ejercicio de explotación económica.

 Mediante Resolución No. 237 del 2 de marzo de 2022, la Alcaldía de Monterrey realizó la transferencia del dominio de bienes fiscales a favor de la Diócesis de Yopal, sobre un área de 2.524 m2. Para ello se empleó la figura de cesión de bienes fiscales, en tanto se identificó que tenía “destinación pastoral.” Para ello tuvo que asumir el pago de los derechos de cesión del bien (enajenación directa) y quedó la anotación reportada en el folio de matrícula inmobiliaria.

80. La Diócesis adujo que las mejoras o infraestructura educativa no fue incluida en los negocios o actos traslaticios de dominio porque ya eran de propiedad de la Diócesis de Yopal, la cual tenía derecho a la adjudicación de terrenos baldíos por medio de la Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima) que estableció la cesión de la propiedad de baldíos de la Nación a los municipios con la condición de transferirlos a los propietarios de mejoras. Y explicó que hasta 1975 la Diócesis de Yopal (Vicariato) prestó directamente el servicio de educación en Casanare costeando el servicio educativo, porque luego de esa fecha se implementó la educación misional contratada y, posteriormente la prestación del servicio de educación fue asumida por los departamentos.

81. Alcaldía de Támara. El alcalde informó que el municipio de Támara, mediante enajenación, trasladó el dominio del inmueble a la Diócesis de Yopal, amparado en la autorización dada mediante Acuerdo Municipal del 30 de agosto de 2008, en la cual se permitió enajenar los terrenos urbanos a nombre del municipio a quienes detenten mejoras sobre los mismos. Por ello, el 18 de diciembre de 2008 se adjudicó por compraventa el predio a la Diócesis de Yopal por valor de $2’853.400 y el 24 de diciembre de 2008 fue protocolizada la escritura pública No. 1395, con la enajenación del bien a favor de la Diócesis de Yopal.

82. Alcaldía Paz de Ariporo. El Jefe de la Oficina de Ordenamiento Territorial respondió que, con base en el inventario de bienes del municipio, no figura Paz de Ariporo como propietaria de los bienes ni los ha transferido en donación o compraventa a la Diócesis de Yopal.

83. De las anteriores pruebas, se corrió traslado a las partes e intervinientes y se recibió pronunciamiento únicamente por parte de la magistrada de la Sección Tercera – Subsección

A del Consejo de Estado, Dra. Marta Nubia Velásquez Rico, quien solicitó que la valoración de los defectos alegados en la tutela tuviera en cuenta la realidad probatoria que obraba en el proceso de reparación directa y con base en la cual se profirió la sentencia cuestionada, más allá del recaudo probatorio adelantado en sede de revisión de tutela, que puede conllevar a un contexto adicional o diferente.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

a. a. Competencia

84. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

b. La solicitud de amparo promovida por la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera – Subsección A – del Consejo de Estado, cumple con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial

85. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, las providencias de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente objetadas a través de la acción de amparo constitucional. Sin embargo, dado que las decisiones judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento de los derechos y debido a los valores asociados a la seguridad jurídica, a la cosa juzgada y la independencia y autonomía judicial, la Corte sistematizó en la Sentencia C-590 de 2015 un conjunto de requisitos generales de procedencia que habilitan formalmente la tutela contra providencias judiciales.

86. A continuación se identifican esos requisitos generales: (i) que las partes estén jurídicamente legitimadas dentro de la acción de tutela; (ii) que el debate planteado presente relevancia constitucional; (iii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (v) que de invocarse irregularidad procesal, ésta tenga incidencia definitiva o determinante en la decisión judicial que es cuestionada; (vi) que la parte accionante identifique razonablemente los hechos generadores de la vulneración y los hubiere alegado en el proceso judicial, siempre que sea posible; y (vii) que no corresponda a una tutela contra sentencia de tutela. Estos requisitos deben ser constatados de forma previa a la valoración o juzgamiento de fondo sobre la presunta afectación de derechos fundamentales.

87. En el presente caso, la Sala estima que se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: (i) se cumple la legitimación en la causa por activa y pasiva, dado que, por un lado, la Diócesis de Yopal, quien fue la demandante en el proceso de reparación directa, está actuando por medio de apoderado judicial debidamente acreditado para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, los cuales estima fueron afectados con la decisión proferida el 5 de marzo de 2021 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. De otro lado, el amparo está dirigido contra la mencionada autoridad que,

como se dijo, emitió la decisión que la actora considera violatoria sus garantías constitucionales. Además, en su calidad de autoridad judicial es susceptible de ser sujeto pasivo de la presente acción de tutela, de acuerdo con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991.

88. También (ii) se advierte el ejercicio oportuno de la acción de tutela (inmediatez), por cuanto entre la fecha de la decisión judicial atacada (5 de marzo de 2021) y la interposición de la tutela (28 de junio de 2021), transcurrieron 3 meses y 23 días, siendo un término razonable. Sobre este punto, la Sala verificó que el acta individual de radicación y reparto de la acción de tutela data del 28 de junio de 2021, y no el 26 de marzo de 2021 como lo indica el Diócesis actora en algunos de sus escritos.

89. Así mismo, (iii) se satisface el requisito de subsidiariedad, pues la accionante no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para controvertir la providencia de segunda instancia cuestionada. Sobre este punto, podría pensarse que tenía a su disposición el recurso extraordinario de revisión que contemplan los artículos 248 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, pero lo cierto es que en este caso los planteamientos y reparos formulados no son susceptibles de ser superados mediante el ejercicio de ese recurso, pues no se encuadran en ninguna de las causales de revisión taxativas previstas en el artículo 250 ibidem. Sumado a ello, tampoco contaba con medios adicionales para alegar la posible configuración de la cosa juzgada judicial que hace consistir en un auto que resolvió excepciones mixtas y no de una sentencia judicial previa y ejecutoriada.

90. En igual sentido, (iv) el asunto tiene relevancia constitucional habida cuenta que de los argumentos que plantea la Diócesis actora en el expediente de tutela se deriva un debate que involucra la posible violación al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al efectuar la autoridad accionada la interpretación de la demanda de reparación directa y adecuarla oficiosamente al medio de control de controversias contractuales, para señalar posteriormente que el mismo caducó. De hecho, la actora expone el desconocimiento de los principios de cosa juzgada, confianza legítima y buena fe en tanto existía un pronunciamiento previo y definitivo en el cual se descartó la escogencia indebida del medio de control de reparación directa y se señaló que la acción se ejerció en oportunidad. Igualmente, la tutela goza de relevancia constitucional por cuanto esgrime que la sentencia cuestionada incurrió en un presunto desconocimiento del precedente judicial y constitucional, que en su criterio de la actora impide que el asunto se pudiera reconducir a través del medio de control de controversias contractuales.

91. En tal sentido, resulta claro que la tutela no se utiliza para discutir asuntos de mera legalidad o de exclusivo contenido económico, sino de raigambre constitucional. Particularmente, las posibles afectaciones al debido proceso y al acceso a la administración de justicia al readecuar al medio de control de controversias contractuales y la implicación de la caducidad oficiosa por haberse superado el cómputo de dos (2) años siguientes a la liquidación bilateral del contrato de arrendamiento estatal.

92. Finalmente, también se acreditan los demás requisitos generales de procedencia: (v) en el asunto bajo examen uno de los reparos que aduce la actora se relaciona con una

irregularidad procesal porque esboza que fue desconocido el principio de la cosa juzgada judicial, en tanto los excepciones previas de indebida adecuación del medio de control y de caducidad ya habían sido definidas con el pronunciamiento del Consejo de Estado y que el Tribunal Administrativo del Casanare profirió el auto de obedézcase y cúmplase con lo cual quedó ejecutoriada esa etapa judicial, sin que fuera viable reabrirla posteriormente. La Sala considera que ese argumento, de prosperar, tiene incidencia definitiva en la decisión cuestionada porque podría variar su sentido.

93. Sumado a ello, los demás defectos invocados si bien no remiten a un vicio de procedimiento en sí mismo considerado, pues los cuestionamientos propuestos por la accionante se centran en demostrar que el órgano judicial demandado resolvió el asunto sometido a su juicio a partir de una interpretación que, según entiende la Diócesis, se encuentra por fuera del marco constitucional de la Carta de 1991, a la vez que incurrió en defecto sustantivo porque el artículo 141 del CPACA lo estima inaplicable al caso. Además, incurrió en defecto por desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado a partir de las sentencias que identificó; por desatención del precedente constitucional fijado en las sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019; y en defecto por ausencia de motivación en la decisión. En todo caso, la Sala Plena encuentra que tales reparos podrían eventualmente tener una incidencia determinante y conducirían a que la providencia cuestionada sea dejada sin efectos, al punto que podrían dar lugar a emitir una nueva decisión de segunda instancia en el medio de control de reparación directa, en caso de prosperar los argumentos.

94. (vi) La Diócesis identificó con claridad los presupuestos fácticos del caso y explicó razonablemente los motivos por los cuales considera que le han sido vulnerados los derechos fundamentales. En efecto, en el escrito de tutela sustentó uno a uno los defectos que adujo contra la sentencia de una alta Corte, con el fin de demostrar la afectación al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y los principios de cosa juzgada, preclusión de las etapas procesales, confianza legítima y buena fe.

95. Puntualmente expuso que el órgano judicial accionado incurrió en: (a) desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada, porque el análisis de procedencia del medio de control de reparación directa se definió en la audiencia inicial y esa etapa procesal concluyó con firmeza; (b) defecto sustantivo, porque el artículo 141 del CPACA es inaplicable al caso en tanto el contrato de arrendamiento fue liquidado sin salvedades y en la demanda lo que se reclamaba era la indemnización de los perjuicios ocasionados por la ocupación temporal de los inmuebles, teniendo presente que la perturbación de la propiedad no había cesado.

97. (d) Defecto por desconocimiento del precedente constitucional fijado en las sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019, por cuanto la cosa juzgada tiene una función negativa según la cual los funcionarios no pueden conocer, tramitar o fallar sobre lo ya resuelto.

98. (e) Defecto por decisión judicial sin motivación, porque la providencia censurada no expuso las razones por las que se apartó del precedente judicial citado en la decisión de primera instancia, ni justificó por qué no respetó la decisión sobre excepciones previas

adoptada en la audiencia inicial, la cual hizo tránsito a cosa juzgada desde dicho momento, así como tampoco motivó la procedencia del medio de control de controversias contractuales; y, (f) defecto por violación directa a la Constitución al desconocer los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y propiedad, al despojar a la accionante del uso y goce de los bienes sin estar obligada legalmente a soportar una carga pública y dejarla sin oportunidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

99. Los planteamientos que aduce la actora en cada uno de los defectos argüidos presentan razonablemente la explicación de la presunta afectación que invoca en sede tutela, con lo cual se advierte que este requisito de procedencia general se encuentra satisfecho.

100. Y finalmente, (vii) la providencia cuestionada no es una decisión adoptada en el marco de otra acción de tutela.

101. Cumplidos los anteriores presupuestos de procedencia formal de la acción de tutela, la Sala pasará a ocuparse del fondo del asunto.

c. Presentación del caso, planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

102. La Diócesis de Yopal presentó demanda de reparación directa en contra del departamento de Casanare para que fuera declarado responsable administrativa, extracontractual y patrimonialmente del daño causado por la ocupación temporal de 5 inmuebles de propiedad de aquella en donde funcionan instituciones de educación pública básica y media, el cual se materializó el 1° de enero de 2012, persistía hasta la fecha de presentación de la demanda de reparación directa el 5 de diciembre de 2014 y, de acuerdo con la demandante, continuaba a la iniciación de esta acción de tutela. Para ello adujo una responsabilidad objetiva bajo la imputación de daño especial, en tanto se presentó un desequilibrio de las cargas públicas ante la ocupación de hecho que afecta la propiedad privada sin que el dueño de los predios tenga el deber legal de soportal tal actuar. A partir de lo anterior, la demandante derivó la obligación de indemnizar el daño por parte de la entidad territorial demandada y, pidió la restitución de los bienes y/o hacer cesar la ocupación temporal para lograr restablecer la posesión y el derecho pleno de propiedad.

103. En los fundamentos de hecho de la demanda de reparación directa señaló que suscribió un contrato de arrendamiento con el departamento de Casanare sobre los cinco inmuebles, el cual tuvo una duración de 4 meses y finalizó el 31 de diciembre de 2011. El contrato fue liquidado de forma bilateral por las partes el 2 de marzo de 2012, sin dejar salvedad alguna. A pesar de ello, el departamento de Casanare continuó utilizando los inmuebles donde funcionan instituciones de educación pública, ocupación que justamente motivó la presentación de la demanda.

104. En el trámite de la audiencia inicial adelantada por el Tribunal Administrativo de Casanare, las excepciones previas de escogencia indebida del medio de control y de caducidad de la acción de reparación directa fueron desestimadas y aunque se formuló recurso de apelación por parte del Ministerio Público, fue rechazado por el Consejo de Estado por carecer de justificación desde la función que cumple la Procuraduría, situación que conllevó a que el asunto regresara al Tribunal de primera instancia y este dictara el auto de

obedézcase y cúmplase a lo dispuesto por el superior, con lo cual quedó finalizada esa etapa procesal y dio lugar a continuar con el saneamiento y la fijación del litigio.

105. El Tribunal Administrativo de Casanare profirió Sentencia de primera instancia el 11 de octubre de 2018, en la cual declaró la responsabilidad patrimonial y administrativa del departamento de Casanare por los perjuicios ocasionados con la ocupación temporal de los inmuebles al encontrar acreditado el daño antijurídico, por lo que condenó en abstracto al departamento y ordenó que, a título de indemnización por violación a bienes constitucional y convencionalmente protegidos, en un término de dos años se restituyeran los inmuebles. Lo anterior con el fin de no generar traumatismos en la prestación del servicio de educación que se cumple en las instalaciones de los bienes de propiedad de la Diócesis de Yopal. Esta decisión fue objeto de apelación por el departamento de Casanare arguyendo que el daño alegado era inexistente; subsidiariamente solicitó tener en cuenta que la ocupación de los bienes no era temporal sino permanente, por lo cual pidió aplicar el artículo 191 del CPACA para fijar la indemnización en el valor de los bienes ocupados y proceder en la sentencia a disponer el traslado del dominio.

106. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 5 de marzo de 2021 revocó el fallo y declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales, además de condenar a la parte demandante en costas procesales y en agencias en derecho en ambas instancias. Fundó su decisión en que la interpretación integral de la demanda permitía advertir que el debate se suscribe al incumplimiento de la obligación de restituir los bienes, propia del contrato de arrendamiento suscrito entre las partes; por consiguiente, en aplicación del artículo 171 del CPACA decidió readecuar el procedimiento al medio de control de controversias contractuales, desestimando la voluntad de la demandante de formular su reclamo con base en el medio de control de reparación directa por ocupación temporal de bienes inmuebles. Tal readecuación del trámite le impuso evaluar si el nuevo medio de control había sido presentado dentro del plazo máximo de 2 años siguientes a la liquidación bilateral del contrato de arrendamiento, punto en el que concluyó que se configuró el fenómeno de la caducidad de la acción porque la conciliación extrajudicial y la demanda fueron presentadas superando el 2 de marzo de 2014.

107. La acción de tutela se dirige contra esta última decisión judicial. La Diócesis estima vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y los principios de cosa juzgada, preclusión de las etapas procesales, confianza legítima y buena fe. Para ello alega los defectos de (i) desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada, (ii) defecto sustantivo porque el artículo 141 del CPACA es inaplicable al caso; (iii) desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado; (iv) defecto por desconocimiento del precedente constitucional establecido en las sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019; (v) decisión judicial sin motivación; y, (vi) violación directa de la Constitución al desconocer los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y propiedad, al despojar a la accionante del uso y goce de los bienes sin estar obligada legalmente a soportar una carga pública y dejarla sin oportunidad de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

108. Ahora bien, de forma previa, la Sala advierte que la Diócesis de Yopal plantea un desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada judicial por parte de la accionada, sin hacer referencia explícita a una causal genérica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. No obstante, a partir de la argumentación clara que esboza la accionante, y en atención del principio iura novit curia, la Sala ubica y adecúa ese reparo a la posible estructuración de un defecto procedimental absoluto por parte de la Sección Tercera A del Consejo de Estado, y con base en ello adelantará el correspondiente análisis concreto en sede de revisión.

109. En este orden de ideas, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe ocuparse de los siguientes dos problemas jurídicos:

¿Vulneró la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que le asisten a la Diócesis de Yopal, al incurrir en defectos procedimental absoluto y de desconocimiento del precedente constitucional, por violar el principio de la cosa juzgada judicial al readecuar oficiosamente el trámite del medio de control de reparación directa al de controversias contractuales, y realizar el conteo de la caducidad a partir del acta de liquidación bilateral, a pesar de que en la audiencia inicial quedó ejecutoriado el auto que negó la excepción previa de inepta demanda por escogencia indebida del medio de control?

¿Incurrió la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los defectos sustantivo y en su variante de desconocimiento del precedente judicial, de violación directa de la Constitución y de decisión sin motivación, y por esa vía afectó los derechos constitucionales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y de propiedad de la accionante, al readecuar de oficio el trámite del medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles al de controversias contractuales, aun cuando el contrato de arrendamiento suscrito entre la Diócesis de Yopal y el departamento de Casanare expiró por vencimiento del término contractual y fue liquidado sin salvedades por las partes?

110. Para abordar el estudio de estos problemas, la Sala (i) caracterizará brevemente las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencia judicial que invoca la actora denominadas defecto procedimental absoluto, defecto sustantivo, defecto por desconocimiento del precedente judicial y constitucional, defecto por decisión judicial sin motivación y defecto por violación directa a la Constitución; (ii) se referirá al derecho de acceso a la administración de justicia, a partir de la tutela judicial efectiva y su relación con los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica; con especial enfoque en la interpretación de la demanda por parte del operador judicial; (iii) abordará la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado, para luego centrarse en la responsabilidad por ocupación de bienes inmuebles privados y el medio de control de reparación directa; y luego (iv) hará mención al contrato de arrendamiento estatal y la obligación de restitución, así como a la liquidación del contrato de arrendamiento estatal, sus efectos y el medio de control de controversias contractuales. Finalmente, (vi) asumirá el análisis del caso concreto.

d. Breve caracterización desde la jurisprudencia constitucional de los defectos que invoca la actora

111. Caracterización del defecto procedimental absoluto. Este defecto halla cimiento en los

artículos 29 y 229 de la Constitución Política, en los cuales se consagran los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

112. En la Sentencia SU-074 de 2022, esta Corporación precisó que el defecto procedimental absoluto se estructura cuando la autoridad judicial se aparta de los procedimientos establecidos por el Legislador, tanto desde el punto de vista sustantivo, como desde el punto de vista formal y procesal. Así, señaló que este defecto se produce por "un error en la aplicación de las normas que fijan el trámite a seguir para la resolución de una controversia judicial. Sin embargo, no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales."

114. Adicionalmente, aclaró la Sentencia SU-286 de 2021 que, en cualquiera de los eventos -defecto procedimental absoluto y por exceso ritual manifiesto-, "la procedencia de la acción de tutela en estos casos se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos: (i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (ii) que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada en el proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto; (iv) que la situación irregular no sea atribuible al afectado; y finalmente, (v) que, como consecuencia de lo anterior, se presente una vulneración a los derechos fundamentales."

115. Caracterización del defecto sustantivo. Este defecto se encuentra fundamento en el principio de igualdad, en los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Se presenta cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la norma adecuada o interpreta una disposición relevante de forma contraria a la razonabilidad jurídica. Aunque las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia para emitir sus pronunciamientos y definir cuál es la norma que fundamenta la solución del caso sometido a su consideración, esa prerrogativa no es absoluta, en tanto debe ajustarse al marco constitucional, de tal forma que, cuando sea irrazonable, desproporcionada, arbitraria o caprichosa el juez de tutela debe intervenir en procura de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales para que estos no se obstaculicen o lesionen, sin que de ello se desprenda señalar la interpretación correcta o conveniente aplicable al asunto específico al punto de suplantar al juez natural.

116. Caracterización del desconocimiento del precedente judicial como variante del defecto sustantivo. La relevancia que se predica de respetar las decisiones que previamente han tomado las autoridades judiciales, se origina en principios tales como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad, en virtud del cual situaciones similares -en lo importante- deben recibir idéntica respuesta y por razones de "disciplina judicial", en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema de justicia. El principio de igualdad entendido, entonces, desde la necesidad de dar un trato igual a situaciones o sujetos en condiciones semejantes y un trato diverso a quienes se encuentran en diferentes circunstancias fácticas. En Sentencia SU-380 de 2021, la Corte indicó que "la igualdad, las

semejanzas y las diferencias deben evaluarse desde un punto de vista jurídicamente relevante y, generalmente, el juez se ve obligado a ponderar el “peso” de las igualdades y las diferencias antes de concluir si está determinado un trato igual, semejante o diverso.”

117. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha señalado que una variante del defecto sustantivo es el desconocimiento del precedente judicial, el cual se configura cuando, sin justificación alguna, “un funcionario judicial se aparta de una regla de decisión contenida en una o más sentencias anteriores a un caso determinado que, por su pertinencia y semejanza con los problemas jurídicos resueltos, en particular en sus supuestos fácticos y jurídicos, debe aplicarse por las autoridades judiciales al momento de proferir un fallo.” El defecto resulta predicable frente a decisiones expedidas por el Tribunal de mayor jerarquía en la respectiva jurisdicción (precedente vertical, que interesa al caso) y, en todo caso, por la Corte Constitucional. De hecho, el respeto por el precedente judicial sirve como dispositivo de preservación de la confianza de la ciudadanía en el ordenamiento jurídico, pues hace previsibles sus actos.

118. Para determinar cuándo una o varias sentencias constituyen precedente aplicable, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes criterios: “a) que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; b) que la ratio decidendi resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y; c) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.” Con todo, el deber de aplicación del precedente no es absoluto, por lo que el funcionario judicial puede apartarse válidamente de él, pero debe cumplir unas cargas de transparencia y de suficiencia en su argumentación.

119. En suma, para la configuración de un defecto sustantivo en su variante de desconocimiento del precedente judicial, es preciso que el juez de tutela verifique si la sentencia en relación con la cual se pide la aplicación equivalente es en efecto un precedente para el caso que se analiza, en tanto implica que la ratio decidendi de un caso es plenamente aplicable a otro futuro que presente igualdad o similitud a partir de los patrones fácticos y jurídicos invocados. Una vez constatado lo anterior, procederá a valorar si el juez se apartó en forma motivada del mismo. Hecho esto puede concluirse si en realidad existió el defecto en mención.

120. Caracterización del defecto por desconocimiento del precedente constitucional. La jurisprudencia constitucional ha señalado cuáles son los precedentes de la Corte Constitucional que deben ser atendidos por las autoridades judiciales. Así, ha hecho referencia específica a que tanto los precedentes de constitucionalidad como los de revisión de tutela son vinculantes, aunque por razones distintas.

121. En cuanto a los primeros, existe desconocimiento del precedente vinculante cuando las autoridades judiciales no acatan la jurisprudencia que esta Corte profiere en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Esto puede ser consecuencia de: (i) la aplicación de disposiciones de orden legal declaradas inexequibles, (ii) la aplicación de disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución y son condicionadas, y, (iii) la resolución de casos concretos, en contravía de la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad que expide la Corte.

122. Respecto de los segundos, esto es, los precedentes de las sentencias de revisión de tutela, esta Corte ha señalado que se produce su desconocimiento cuando las autoridades judiciales desatienden el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de control concreto proferidas por la Sala Plena (SU) o por las distintas Salas de Revisión (T), siempre que no existan decisiones contradictorias en la línea jurisprudencial.

123. En este orden de ideas, el desconocimiento del precedente constitucional puede originarse en razón de la inaplicación de las decisiones emitidas por esta Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad o concreto de revisión de tutelas. Dichos fallos hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutiva (erga ommes tratándose de los fallos de control de constitucionalidad e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las ratios decidendi son obligatorias para todas las autoridades públicas "en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior." Por consiguiente, la razón de la decisión en sí misma considerada es lo que resulta vinculante para los operadores judiciales.

124. Caracterización del defecto por ausencia de motivación de la decisión. En la Sentencia T-214 de 2012 se estableció que "[l]a motivación de los fallos judiciales es un deber de los jueces y un derecho fundamental de los ciudadanos, como posición jurídica concreta derivada del debido proceso. Desde el punto de vista del operador judicial, la motivación consiste en un ejercicio argumentativo por medio del cual el juez establece la interpretación de las disposiciones normativas, de una parte, y determina cómo, a partir de los elementos de convicción aportados al proceso y la hipótesis de hecho que se construye con base en esos elementos, es posible subsumir el caso concreto en el supuesto de hecho de una regla jurídica aplicable al caso. (T-247/06, T-302/08, T-868/09)."

125. La necesidad de que las determinaciones de los jueces estén plenamente sustentadas en el marco jurídico aplicable y en los supuestos fácticos objeto de estudio fue lo que condujo a que la ausencia de motivación de la decisión judicial se convirtiera en una causal independiente de procedibilidad de la tutela contra providencias. El juez en un ejercicio hermenéutico calificado debe dar cuenta del ajuste entre su interpretación y los mandatos superiores, y mediante el despliegue de una argumentación razonable y racional tomar en cuenta todos los factores relevantes para adoptar la decisión que corresponda. En otras palabras, los jueces tienen la carga de exponer suficientemente la manera como su decisión se deriva del derecho aplicable y corresponde a una adecuada valoración de los hechos sometidos a su consideración, con el fin que la decisión judicial no sea arbitraria y permita conocer las razones que la motivan como fuente de legitimación democrática y de control ciudadano.

126. Ahora bien, la ausencia de motivación no se estructura ante cualquier divergencia con el razonamiento del juez, sino, únicamente, cuando su argumentación fue decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o inexistente. Esto, porque el respeto del principio de autonomía judicial impide que el juez de tutela se inmiscuya en meras controversias

interpretativas. Su competencia, ha dicho la Corte, “se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad.”

127. Caracterización de la causal de violación directa de la Constitución Política. La Corte estableció en las sentencias SU-201 de 2021 y SU-380 de 2021 que, a partir del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 4 de la Constitución, el “actual modelo de ordenamiento constitucional “reconoce valor normativo superior a los preceptos constitucionales, y ellos contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares.” Es decir, las autoridades judiciales deben resolver los casos, dando aplicación directa a los preceptos constitucionales y a las normas legales e infralegales, de acuerdo con sus principios y valores superiores. Así, si se presenta una incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se deben aplicar las disposiciones constitucionales.

128. Justamente, el valor normativo que tienen los preceptos superiores ha conllevado a que el defecto por violación directa de la Constitución adquiera la connotación de causal autónoma y específica de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales. Sumado a ello, se ha establecido que puede darse, entre otros, cuando (i) se ignora por completo principios o reglas constitucionales; (ii) se le da un alcance insuficiente a determinada disposición de la Constitución; y, (iii) se omite aplicar la excepción de inconstitucionalidad, en aquellos eventos en los cuales ello sea procedente.

e. El derecho de acceso a la administración de justicia: la tutela judicial efectiva y su relación con los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. Interpretación de la demanda por parte del operador judicial

129. El artículo 229 de la Constitución consagra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, según el cual, todas las personas deben contar con mecanismos judiciales adecuados y efectivos para resolver las controversias que se presenten, de forma que puedan solicitar y defender sus derechos constitucionales. A partir de ese lineamiento, este derecho ha sido definido como “la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”.

130. El derecho de acceso a la administración de justicia tiene una significación múltiple y compleja, en tanto (i) funge como pilar esencial del Estado social de derecho; (ii) goza de la naturaleza de ser un derecho fundamental de aplicación inmediata que, a su vez, hace parte del núcleo esencial del debido proceso por cuanto el proceso judicial es el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción; (iii) está directamente relacionado con la justicia como valor fundamental de la Carta Política, otorgando a los individuos una garantía real y efectiva para asegurar su realización material; y, (iv) contribuye activamente a la realización de los fines esenciales del Estado, dentro de los que se destacan el garantizar el orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto de la

legalidad y asegurar la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.

131. Aunado a ello, la administración de justicia, al ser una función pública dispuesta al servicio de las personas, tiene como firme propósito hacer efectivos los derechos, las obligaciones y las garantías consagradas en la Constitución y en la ley. Tal protección impone que el Estado garantice el funcionamiento de los recursos jurisdiccionales de forma real y efectiva, y no simplemente nominal. Esto supone que, bajo los parámetros de diseño que estableció el Legislador para los mecanismos judiciales, todas las personas puedan acceder a la administración de justicia para lograr materializar sus derechos.

132. Para atender a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el derecho a la tutela judicial efectiva en procura de amparar no solo el acceso formal al sistema jurisdiccional, sino que las decisiones judiciales restablezcan efectivamente el orden jurídico y protejan las garantías personales que se estimen violadas. En ese sentido, precisó el alcance de la tutela judicial efectiva como: (i) la posibilidad formal para activar el ejercicio jurisdiccional, esto es, el derecho de acción; (ii) la emisión de un fallo que, de manera cierta, dirima el conflicto planteado; y (iii) el efectivo cumplimiento de las sentencias judiciales en firme.

133. Ahora bien, el acceso a la administración de justicia y la garantía de la tutela judicial efectiva tienen una relación directa con los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. Al amparo del artículo 83 de la Constitución Política, los particulares y las entidades públicas acuden a la administración de justicia con una expectativa legítima de que la pretensión que invocan va a ser resuelta -favorable o desfavorablemente- por los jueces competentes, independientes y autónomos, de acuerdo con los supuestos fácticos planteados, los procedimientos legalmente establecidos y las pruebas evaluadas a la luz de los postulados de la sana crítica.

134. Del ejercicio del derecho de acción no se deriva la existencia de un derecho adquirido porque justamente el debate jurídico se somete al operador judicial con miras a obtener una pronta y justa resolución. Sin embargo, sí apareja la confianza legítima para el administrado de que su asunto será decidido teniendo en cuenta la maximización de las garantías de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, último del cual se deriva que el trámite responda a las finalidades y formas propias de cada juicio. De allí que, quien acude a la administración de justicia tiene la confianza legítima de que su pretensión no será variada arbitrariamente y que será resuelta por el cause procesal correspondiente para dotar su caso de seguridad jurídica. Es por ello que el derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia.

135. A partir del anterior marco constitucional sobre el derecho de acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, es importante señalar que los operadores judiciales gozan de ciertos poderes oficiosos que la normatividad procesal les otorga. Por ejemplo, en materia contencioso administrativa, el artículo 171 del CPACA le asigna la competencia al juez para que, junto con la admisión de la demanda, adelante un control de la legalidad sobre el contenido mismo de la demanda y proceda por esa vía a dar el trámite procesal que le

corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. En esa situación, el Legislador dotó a la autoridad judicial de la competencia para interpretar la demanda analizando las pretensiones en su integralidad, pero sobre todo la causa petendi que soporta tales pretensiones, y readecuar el trámite para enmarcarlo en las acciones o medios de control correspondientes.

136. Ese poder de readecuar el trámite procesal a partir de la interpretación del contenido de la demanda exige, desde un enfoque garante de la tutela judicial efectiva, que el operador judicial fije un alcance razonable y no restrictivo de la pretensión y de los hechos con miras a proteger la confianza legitima de quien acude a la administración de justicia buscando la solución de un determinado conflicto, más aún cuando ha pasado un tiempo considerable en espera de que su tema se defina. Significa lo anterior que debe procurar en mejor medida la efectivización del derecho a la tutela judicial efectiva conforme a las exigencias procesales, por lo cual cualquier readecuación al ejercer el control de legalidad, debe responder a parámetros de razonabilidad a partir del contexto integral de la demanda en donde se privilegien los principios pro homine y pro actione.

137. Aunado a lo anterior, el derecho a la tutela judicial efectiva también impone el cumplimiento de las decisiones judiciales y el respeto por la seguridad jurídica, esta última representada en el principio de cosa juzgada judicial, que como institución jurídico procesal permite que las sentencias ejecutoriadas y los autos que ponen fin atípico al proceso judicial gocen de las características de ser definitivos, inmutables e inmodificables, de tal forma que ante la identidad de partes, objeto y causa no sea posible adelantar un nuevo pronunciamiento por la autoridad judicial (dimensión negativa), sumado a que la situación jurídica definida debe ser acatada por las partes para dotar de seguridad a las relaciones y al ordenamiento jurídico (dimensión positiva).

138. La finalidad de la cosa juzgada no es otra que aparejar un orden justo en procura de establecer una seguridad jurídica, de tal forma que se otorgue seriedad a las determinaciones de los jueces de la República y se contribuya a establecer la paz social, en tanto se termina definitivamente una controversia judicial eliminado toda incertidumbre frente al litigio ya decidido por sentencia ejecutoriada o por decisión atípica que pone fin al debate. Esto implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia.

139. Precisamente, desde el enfoque normativo, con notoria claridad el artículo 303 del Código General del Proceso establece, como regla general, que la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso o pronunciamiento verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. Por su parte, el artículo 189 del CPACA consagra también el principio de la cosa juzgada respecto de las sentencias que se dictan y define los efectos según la naturaleza del trámite judicial. De hecho, esa disposición establece que las sentencias proferidas en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento producen los efectos de cosa juzgada frente a otros procesos que tenga el mismo objeto y la misma causa, siempre que haya identidad jurídica de partes.

140. Nótese que ambas codificaciones procesales consagran el principio procesal de la cosa juzgada predicable respecto de sentencias ejecutoriadas, por lo cual se trata de un fenómeno procesal que tiene por objeto que los hechos y conductas que han sido resueltos poniendo punto final a la contienda judicial, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. De allí que adquiera un carácter vinculante y obligatorio para las partes.

141. En tal sentido, conviene diferenciar el principio de la cosa juzgada de las sentencias o autos que ponen fin al litigio, de aquellas actuaciones que al estar en firme precluyen una etapa procesal sin que den por terminado el proceso judicial. En estas últimas se adquiere firmeza del acto procesal, pero no es predicable el fenómeno de la cosa juzgada judicial que sí otorga fuerza de verdad legal dentro del ámbito individualizado de un litigio, para dotarlo de seguridad jurídica. De esta forma, la actividad jurisdiccional no puede moverse eternamente en el terreno de lo provisional, en tanto el punto final, después de agotados todos los momentos procesales, implica la consolidación real del criterio de justicia.

142. En este orden de ideas, el derecho a la tutela judicial efectiva es parte estructural del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y, a su vez, tiene relación directa con los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. El ejercicio del derecho de acción y de contradicción, la emisión de un fallo que dirima el conflicto planteado y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales amparadas por el principio procesal de la cosa juzgada, son estandartes del acceso a la administración de justicia como pilar del Estado social de derecho, de la justicia como valor superior y de la realización de los fines esenciales del Estado. Es por ello que, cuando el Legislador asigna a los jueces la potestad de interpretar la demanda y readecuar el trámite procesal, ello debe corresponder con un alcance razonable y no arbitrario del análisis de las pretensiones y de los fundamentos fácticos que la soportan, en procura de materializar el acceso a la administración de justicia de acuerdo a los procedimientos judiciales definidos por el Legislador.

f. La cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado. La responsabilidad por ocupación de bienes inmuebles privados y el medio de control de reparación directa

143. El artículo 90 de la Constitución consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, según la cual, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables cuando son causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Adicionalmente, el mismo texto constitucional reconoció otros principios y derechos constitucionales que apoyan la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, destacándose los artículos 1, 2, 13 y 58 de la Carta Política, que refieren a la primacía de los derechos inalienables de las personas, la efectividad del principio de solidaridad, la igualdad frente a las cargas públicas y la obligación de proteger el patrimonio de los asociados.

144. En la Sentencia SU-157 de 2022, esta Corporación precisó las características de dicha responsabilidad patrimonial, las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) incluye el principio según el cual, el Estado debe reparar todos los daños antijurídicos que se causen por la acción u omisión de las autoridades estatales; (ii) consagra un mandato imperativo, de tal forma que se protejan los derechos de los asociados y las garantías de eventual indemnización; (iii) se extiende a todas las autoridades estatales; (iv) la responsabilidad del Estado no se limita a un solo ámbito, razón por la que el daño antijurídico

es aplicable a temas contractuales, precontractuales y extracontractuales e incluso respecto de actos administrativos; (v) la posibilidad de imputar daños antijuridicos al Estado es una garantía de los administrados que está estrechamente relacionada con el derecho de acceso a la administración de justicia; y (vi) existe la obligación para el Estado de repetir contra sus agentes, cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de estos.

145. A partir de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia contenciosa administrativa, es posible afirmar que la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado solo es viable cuando se encuentran acreditados los elementos que la estructuran, a saber:

146. (i) El daño antijurídico, que refiere a "aquel perjuicio que le es generado a una persona y que no tiene el deber jurídico de soportarlo, razón por la cual, le corresponde una indemnización, como resultado de un reconocimiento dirigido a lograr la adecuada reparación a la víctima". Dicho daño debe cumplir con los parámetros de ser cierto y personal, así como antijurídico en tanto el sujeto que sufre el daño "no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio que se le ha infringido, creándose así una lesión injusta" que debe ser indemnizada. Justamente, la antijuricidad del daño puede ocurrir porque no existe un título jurídico válido que autorice o admita el daño causado, o cuando el daño excede las cargas que normalmente un individuo en la sociedad está obligado a soportar. (ii) Imputable al Estado, es decir, que exista un vínculo jurídico entre el daño y la actividad desplegada por el Estado (causalidad jurídica). (iii) Causado por el Estado, esto es, la existencia de un nexo causal a partir del cual el daño antijurídico puede generarse tanto por una actividad ilícita de los agentes estatales como por una conducta legítima a cargo del Estado. En este último supuesto, la antijuridicidad del daño se da porque el afectado no tiene la obligación de soportar esa carga.

147. De hecho, el artículo 140 del CPACA establece el medio de control de reparación directa para aquellos casos en los cuales la persona interesada pretenda demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado, asociada a una responsabilidad extracontractual que tiene su origen en un hecho sin que medie un vínculo contractual. Así, el Legislador consagró que el Estado responde cuando la causa del daño es "un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal y permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública, o aun particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma." De configurarse alguna de esas situaciones, es viable obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados extracontractualmente.

148. En lo que tiene que ver con la ocupación, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que su concepto no hace referencia exclusiva a la ocupación material, entendida como "aquella en la que la administración ingresa efectivamente a los predios de propiedad de los particulares y ejecuta allí actos diversos" (forma tangible), sino que incluye también la denominada ocupación jurídica (restricción intangible) que se relaciona con "las limitaciones al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales y del menoscabo del derecho de posesión que se ejerce respecto del predio ocupado." Por consiguiente, para establecer el tipo de ocupación que se invoca es necesario revisar en detalle el petitum de la demanda y las especificaciones que se realicen en la causa petendi para lograr establecer de qué forma

se materializó la ocupación y si se invoca solo una de sus acepciones o las dos.

149. Particularmente, en un reciente estudio que realizó la Sala Plena de esta Corporación sobre la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por la ocupación de inmuebles privados, se explicó que:

“La responsabilidad patrimonial se puede ver comprometida cuando, en virtud de alguno de los fines establecidos en el artículo 2° de la Constitución, como, por ejemplo, por causa de obras públicas o de guerra, una autoridad estatal ocupa temporal o permanentemente inmuebles de propiedad de particulares. Lo anterior, se fundamenta en los artículos 58, 59 y 90 superiores; pues, aunque la propiedad privada tiene una función social y se compatibiliza con los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana, prevalencia del interés general, solidaridad e igualdad; también es un derecho fundamental en su dimensión individual, que goza de especial protección constitucional.” (Negrillas del texto original).

150. También precisó que, si bien la ocupación puede darse por motivos de interés general, en aras de garantizar el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso, el Estado debe reparar el patrimonio del individuo afectado por cuanto obtuvo tal ocupación sin que mediara proceso de enajenación voluntaria o de expropiación.

151. De allí que actualmente se pueda afirmar que, las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar la propiedad privada sobre toda clase de bienes, por lo cual, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado no puede obtenerlos mediante su ocupación por vías de hecho, sino que debe procurar su adquisición mediante los canales legales. Obrar en contrario implica dar fundamento a la responsabilidad patrimonial que fija el artículo 90 superior, con la consecuente obligación de indemnizar al titular del derecho de propiedad privada por el daño antijurídico causado, que no tenía el deber de soportar.

152. Ahora bien, la Administración puede resultar responsable por la ocupación ilegal de inmuebles privados por tres hipótesis: (i) cuando es ejecutada directamente por sus agentes; (ii) cuando es efectuada por particulares autorizados por la Administración; y (iii) cuando la ocupación es adelantada por particulares ajenos a la Administración, pero en cuya consolidación se vean involucradas autoridades.

153. En las dos primeras hipótesis en mención, para los daños ocasionados al derecho a la propiedad el título de imputación que aplica es el régimen objetivo de responsabilidad por la ocurrencia de un daño especial y la víctima debe acreditar los siguientes tres elementos: (i) la titularidad del derecho de dominio sobre el bien invadido; (ii) la ocupación total o parcial, temporal o permanente el inmueble; y (iii) que la ocupación sea atribuible a la entidad pública demandada, ya sea porque fue ejecutada por alguno de sus agentes, o por particulares autorizados por ella.

154. Respecto de los anteriores elementos importa resaltar que la ocupación que alegue un demandante puede tener la connotación de ser temporal o permanente, además de estar asociada a trabajos públicos o a cualquier otra causa imputable a la Administración, caso en el cual, la diferenciación apareja consecuencias relevantes desde la óptica del término de caducidad para ejercer el medio de control de reparación directa.

155. Como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, “el legislador colombiano, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general instituyó la figura de la caducidad. Ello impone a las partes la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivos sus derechos.” Esta figura no admite suspensión, salvo en aquellos casos en los cuales se presente la solicitud de conciliación extrajudicial, así como tampoco admite renuncia, pero de encontrarse configurada es de aquellas excepciones mixtas que deben ser declaradas de oficio por el juez.

156. Particularmente en los casos en que la ocupación de bienes inmuebles inició en vigencia del primer inciso del artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa caduca al vencimiento del plazo de dos años contados a partir del día siguiente a que ocurrió la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. Significa que por regla general coinciden el hecho generador del daño y los eventos de ocupación temporal o permanente de inmuebles, con la cesación de dicha ocupación o con la terminación de la obra. Ello solo admite como excepción aquellas situaciones en las que “el conocimiento del hecho sólo fue posible en un momento posterior a la ocurrencia del mismo, siempre y cuando se acredite que el interesado no pudo conocer el hecho dañoso en un momento anterior. En tales eventos, el término de caducidad se cuenta a partir de que el interesado tuvo conocimiento del daño cuya indemnización pretende, o desde la cesación de este cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada.”

157. Sobre el punto, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia a través del Auto del 9 de febrero de 2011, en el sentido de precisar dos supuestos en lo que tiene que ver con la ocupación temporal o permanente de inmuebles, a saber: (i) en los eventos en que la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia, el término de caducidad para ejercicio de la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente, razón por la cual este debe calcularse desde que la obra ha finalizado, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior; y, (ii) cuando la ocupación ocurre “por cualquier otra causa”, el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que esta sea temporal, o en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de esta. De hecho, en cuanto al segundo supuesto en comento, la misma Sección Tercera ha dejado claro que el término para accionar empieza a correr a partir del día siguiente en que cesó la ocupación temporal, porque en ese momento se consolida el perjuicio.

158. No obstante lo anterior, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo aclaró en esa misma decisión unificada, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley y no depende de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término, razón por la cual, “en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonables fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios

que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales.”

159. Estos lineamientos generales son predicables también respecto del artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, en el cual el Legislador dio mayores precisiones estableciendo que el interesado en ejercer la reparación directa debe presentar la demanda dentro del término de dos 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 conocimiento 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.

160. Sumado a los temas asociados a la caducidad, la Sala identifica que el que la ocupación de un bien inmueble tenga la connotación de ser permanente adquiere relevancia porque el juez en el contenido de la sentencia debe dar aplicación al artículo 191 del CPACA, condenando a la entidad pública o a una entidad privada que cumpla funciones públicas, al pago de lo que valga la parte ocupada. En tal caso, la sentencia protocolizada y registrada constituye el título traslaticio de dominio.

161. En la Sentencia C-864 de 2004, esta Corte precisó que la reparación directa es la vía judicial para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmuebles por trabajos públicos o por cualquier otra causa, en contraposición a los casos en que la causa sea un acto administrativo, en los cuales indicó que procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o en que la causa sea o se derive de un contrato estatal, en los cuales procede la acción sobre controversias contractuales. Así que la clave del asunto está en determinar la causa que dio origen al acto que se le imputa al Estado y del cual se deriva su responsabilidad patrimonial, reiterando que la reparación directa ubica el asunto en el campo extracontractual.

162. En síntesis, la Sala Plena considera que (i) en virtud de la cláusula general de responsabilidad patrimonial que contempla el artículo 90 de la Constitución, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables cuando son causados por sus agentes, o por particulares autorizados por la Administración o ajenos a la misma pero que involucran a las autoridades estatales, situaciones en las cuales surge la obligación de reparar los perjuicios ocasionados; (ii) cuando se trata de la reparación directa por los daños ocasionados al derecho de propiedad por ocupación de bienes inmuebles (responsabilidad extracontractual del Estado), el título de imputación que aplica es el régimen de responsabilidad objetiva por daño especial; (iii) en tal caso, importa diferenciar si la ocupación que se alega por el demandante es material o jurídica, a la vez de establecer si es temporal o permanente, por cuanto de ello dependerá no tan solo los perjuicios que se puedan derivar, sino particularmente el cómputo del término de caducidad para el ejercicio del medio de control de reparación directa. Para ello, es necesario revisar cada caso en concreto a partir del detalle de las pretensiones de la demanda y de la causa petendi en procura de determinar con exactitud la fuente o la causa de la cual se deriva la ocupación y el hecho dañoso; y, (iv) si la ocupación, sea material o jurídica, adquiere la connotación de ser permanente, el juez tiene el deber de condenar a la entidad pública a pagar el valor del terreno ocupado y la sentencia protocolizada obra como título traslaticio de dominio.

g. El contrato de arrendamiento estatal y la obligación de restitución. La liquidación del contrato de arrendamiento estatal, sus efectos y el medio de control de controversias contractuales

163. El contrato de arrendamiento estatal y la obligación de restitución. Como contexto es necesario señalar que, en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, el contrato de arrendamiento se consideraba como un contrato de derecho privado de la administración, por lo cual estaba sujeto a las normas civiles y comerciales, al punto que los debates que se presentaban respecto a la ejecución del mismo y/o a la restitución del inmueble arrendado, eran propios de la jurisdicción ordinaria civil si el contrato no incluía la cláusula de caducidad.

164. Esa situación tuvo una variación considerable con la expedición de la Ley 80 de 1993, que unificó los principios y las reglas que rigen los contratos que celebran las entidades estatales. De conformidad con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere ese mismo estatuto, previsto en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Igualmente, el artículo 13 de esa misma Ley consagra que los contratos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes, salvo en las materias que son expresamente reguladas por ese estatuto de contratación estatal.

165. De allí que lo relevante para determinar la naturaleza estatal de un contrato, deviene ya no de una división entre contratos administrativos o de derecho privado de la administración, ni del régimen al que esté sometido, sino del criterio subjetivo asociado a que una de las partes suscriptoras sea una entidad pública en los términos del artículo 2 de esa normatividad. Esto opera como regla general en materia de contratación estatal y permite señalar que el juez competente para conocer los litigios o las controversias derivadas de tales contratos es la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

166. En cuanto al contrato de arrendamiento estatal, fluyen como rectoras tanto las normas del estatuto general de contratación de la administración pública, como las normas del Código Civil. Particularmente, el artículo 1973 del Código Civil establece que "[e]l arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa [arrendador], o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio con un precio definido [arrendatario]". Es pues un contrato (i) bilateral, porque se celebra entre dos sujetos de derecho; (ii) oneroso, por cuanto el precio fijado como canon de arrendamiento es uno de sus elementos esenciales; (iii) conmutativo, porque es fuente de obligaciones a cargo de los dos sujetos contractuales y se miran como equivalentes; (iv) de tracto sucesivo, en tanto su ejecución no se cumple instantáneamente, sino que es periódica y continuada por un término definido generando, por ejemplo, para el arrendatario la obligación periódica de pagar el canon de arrendamiento; y que (v) otorga al arrendatario la tenencia del bien inmueble, de tal forma que detenta el uso y goce reconociendo la propiedad ajena.

167. A estas especiales características se le suman tres particulares que son propias de los contratos estatales, a saber: (vi) es solemne, por cuanto los artículos 39 y 40 de la Ley 80 de 1993 consagra que los contratos que celebren las entidades estatales deben constar por

escrito para su perfeccionamiento; (vii) no admiten la cláusula de prórroga automática ni de renovación tácita, toda vez que se deben acatar los principios de la función administrativa, al igual que los principios y fines de la contratación estatal, en especial, atender a la planeación contractual, a la programación presupuestal y se debe respetar el principio de selección objetiva; y (viii) la modalidad de selección mediante contratación directa es procedente para el arrendamiento de inmuebles.

168. Adicional a lo anterior, importa precisar que por expresa disposición de los artículos 2005 a 2007 del Código Civil, al expirar el contrato de arrendamiento, el arrendatario está obligado a restituir la cosa arrendada en el estado en que le fue entregada, tomándose en consideración el deterioro ocasionado por el uso y goce legítimo del bien. En el caso particular de los inmuebles, la restitución del bien se verifica desocupándola enteramente y poniéndola a disposición del arrendador con la entrega de las llaves, sumado a que es viable que mediante requerimiento el arrendador constituya en mora al arrendatario frente a su obligación de restituir la cosa arrendada, porque en caso tal de no mediar tal restitución, será condenado al pleno resarcimiento de todos los perjuicios de la mora y de su injusta condición de tenedor.

169. La obligación de restituir el inmueble arrendado tiene una naturaleza poscontractual, habida cuenta que su exigibilidad surge una vez ha expirado el contrato de arrendamiento por algunas de las causales legales, dentro de las cuales se encuentra la de expiración del plazo pactado para la vigencia del contrato de arrendamiento. Nótese que se trata de una obligación que, aún cuando esté plenamente establecida en el clausulado contractual o incluso provenga de la ley dada la naturaleza misma del contrato, no opera durante el tiempo de ejecución contractual en el cual se permite al arrendatario el uso y goce de la cosa arrendada en calidad de tenedor de la misma, sino que su exigibilidad deviene de forma posterior a la extinción del plazo acordado, es decir, que solo hasta ese momento se determinará si la obligación de restitución del bien se cumple o incumple por el arrendatario, sin que de ello se derive extender el plazo contractual.

170. Sobre el punto, tres temas resultan relevantes: (i) el deber de restitución del bien arrendado de forma posterior a la finalización del contrato de arrendamiento estatal, no extiende el plazo contractual ante la imposibilidad de prórroga automática del mismo; (ii) el arrendatario continúa en tenencia del bien después de vencido el contrato de arrendamiento, sin que sea dable predicar que al día siguiente ejerce la calidad de ocupante de hecho en tanto existe un contrato previo que es fuente de la obligación de restitución, y que además goza del respaldo legal por tratarse de una obligación propia de la naturaleza de ese contrato; y, (iii) cuando media un incumplimiento en la obligación de restituir el inmueble arrendado, el medio de control de controversias contractuales es la acción idónea para declarar tal incumplimiento, solicitar el pago de perjuicios y pedir la consecuente restitución del inmueble arrendado mediante la aplicación de las normas del régimen procesal civil en lo pertinente. Estos tres asuntos han sido objeto de análisis y definición por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado en diferentes providencias judiciales, de las cuales se traen a colación las siguientes.

171. En primer lugar, sin ser un caso exactamente igual al presente, en Sentencia del 8 de marzo de 2007 (Rad. 15883), la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió un recurso de

apelación en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló un particular contra el Distrito del Santa Marta, en la cual se solicitó la nulidad de unos actos administrativos que ordenaron desocupar un local comercial que había sido dado en arrendamiento por ese Distrito al particular que obraba como arrendatario y que materializaron el desalojo del inmueble. En esa oportunidad, el Tribunal Administrativo del Magdalena, como juez de primera instancia, negó las pretensiones de la demanda al estimar que, aunque la acción presentada debió ser la contractual y fue a la cual le dio trámite por prevalencia del derecho sustancial y de acceso a la administración de justicia, el contrato de arrendamiento había vencido y al no existir relación contractual vigente el Distrito de Santa Marta podía ordenar que el inmueble fuese desocupado.

172. Por su parte, en el trámite de la segunda instancia, el Consejo de Estado revocó esa decisión y accedió a las pretensiones de nulidad de los actos administrativos cuestionados, para lo cual indicó, entre otros puntos, los siguientes:

i. (i) La acción procedente era la contractual toda vez que los actos acusados provenían de la celebración de un contrato y fueron suscritos por una entidad pública.

ii. (ii) A la terminación del contrato de arrendamiento por vencimiento del plazo, el arrendatario continuó ejerciendo la tenencia del bien y no fue probado el requerimiento al arrendatario para constituirlo en mora.

iii. (iii) El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento mismo en el cual se hace exigible la obligación de restitución en cabeza del arrendatario y el arrendador debe adelantar las acciones para obtener el cumplimiento de la obligación. El incumplimiento de la obligación de restitución no extiende la vigencia del contrato de arrendamiento.

iv. (iv) A la pregunta respecto de ¿qué sucede cuando el arrendatario se niega a cumplir con la obligación de desocupar y restituir el bien entregado, a título de arrendamiento, al vencimiento del contrato celebrado con la administración?, la respuesta que dio la Sección Tercera se centró en señalar que la entidad pública no quedaba facultada para ordenar la desocupación y restitución del inmueble mediante acto administrativo, ya que para ello debía intervenir la autoridad judicial mediante el trámite del proceso de restitución de inmueble arrendado. En tanto en ese momento se encontraban vigentes tanto el Código Contencioso Administrativo como el Código de Procedimiento Civil, indicó que el juez contencioso administrativo debía dar aplicación al artículo 267 del CCA, para seguir el procedimiento de restitución de inmueble arrendado que establece el estatuto procesal civil.

v. (v) De esta forma, señaló que la Administración Distrital afectada por el incumplimiento del arrendatario respecto de su obligación de restitución del bien al finalizar el contrato, no estaba facultada para resolver la controversia suscitada mediante acto administrativo ya que era propio del juez del contrato, y por ello declaró la nulidad de las resoluciones demandadas.

173. En segundo lugar, en Sentencia del 25 de febrero de 2009 (Rad. 16493), la misma Sección Tercera del Consejo de Estado se ocupó de una acción de controversias contractuales en la cual se alegó la terminación del contrato de arrendamiento estatal y la

consecuente restitución del inmueble arrendado. En esa oportunidad negó la pretensión de terminación del contrato al señalar que el mismo había expirado por vencimiento del plazo; no obstante, como el arrendatario continuó ejerciendo la tenencia del inmueble incumpliendo la obligación de restitución y se entendió constituido judicialmente en mora con la presentación de la demanda, la Sala dispuso la consecuente restitución del inmueble al municipio arrendador. Ello en el marco de la acción de controversias contractuales que contemplaba el artículo 87 del CCA. Allí también se reiteró que, una vez finalizado el término contractual, surge la obligación del arrendatario de restituir el predio sin que por ello se extienda el plazo contractual.

174. En tercer lugar, en Sentencia del 28 de febrero de 2011 (Rad. 28281), la Sección Tercera – Subsección B – conoció de una acción contractual – restitución de inmueble arrendado, mediante la cual la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil demandó a Parking Internacional Ltda., pretendiendo dar por terminados por vencimiento del plazo contractual dos contratos de arrendamiento suscritos sobre dos bienes inmuebles de propiedad de aquella Unidad Administrativa, además de solicitar la restitución de los bienes siendo desocupados y entregados a la demandante. Particularmente en la demanda se indicó que el arrendatario había incumplido la obligación de hacer entrega de los inmuebles al vencimiento del contrato, en tanto el vínculo contractual dejó de subsistir porque su plazo era improrrogable. Por su parte, la demandada alegó que los contratos de arrendamiento eran de naturaleza comercial y por ello se habían prorrogado automáticamente, sin que estuviera obligado a restituir los predios.

175. El Tribunal contencioso de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda al estimar que la causal de terminación del contrato que fue invocada es la de expiración del plazo pactado, y que el plazo pactado en cada uno de los contratos se venció sin que el arrendatario procediera a restituir los inmuebles arrendados como era su obligación. Esa decisión fue objeto de apelación ante el Consejo de Estado, quien la confirmó íntegramente. Como fundamento de su decisión, precisó lo siguiente:

i. (i) Los contratos celebrados por las partes tenían la naturaleza de ser contratos privados de la administración, pero sometidos a cláusula de caducidad (Decreto 222 de 1983), lo que habilitaba la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante la acción contractual.

ii. (ii) Permanecer en el uso y goce de la cosa no significa que, por la continuidad, el contrato se haya renovado y extendido. No se dio un contrato nuevo porque no medió por escrito (solemnidad) ni obró la voluntad de las partes. El contrato de arrendamiento termina por la expiración del plazo estipulado.

iii. (iii) La realidad probatoria la llevó a colegir que la sociedad demandada había incumplido su obligación de restituir los inmuebles sobre los que versan los contratos, “en tanto continuó ejerciendo la tenencia de los bienes inmuebles arrendados, sin que a la fecha haya realizado su entrega material.” Al respecto resaltó que el arrendatario había renunciado expresamente a los requerimientos.

iv. (iv) Reiteró la Sentencia del 8 de marzo de 2007 -ya mencionada-, para resaltar que el contrato de arrendamiento es la fuente de la obligación de restitución y de recibido que se

hacen exigibles después de expirado el plazo, pero “el no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones originadas en él.”

v. (v) De esta forma concluyó que estaba demostrada la causal de vencimiento del plazo contractual y que era procedente la restitución de los bienes arrendados.

176. En cuarto lugar, en Sentencia del 1° de julio de 2015 (Rad. 34290), la Sección Tercera - Subsección C- del Consejo de Estado, conoció de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual se solicitaba la nulidad de un oficio en el que una empresa pública negó el pago de los cánones de arrendamiento y adujo que el inmueble en cuestión era de propiedad de esa empresa. Dentro de las pretensiones de la demanda que solicitaron los particulares demandantes, a título de restablecimiento del derecho, pidieron que les fuese reintegrado el inmueble o se les reconociera la indemnización previa para su expropiación, a la vez que se les reconociera el pago de todos los frutos civiles dejados de percibir en tanto indicaron que medió un contrato verbal de arrendamiento. En aquella oportunidad, la primera instancia judicial culminó con una decisión inhibitoria al estimar que el medio adecuado para ventilar las pretensiones era la acción de controversias contractuales.

177. Al resolver el recurso de apelación, la Subsección C revocó la decisión del Tribunal y negó las pretensiones de la demanda. Para ello señaló que, a partir de la interpretación de la demanda en su petitum y causa petendi, lo procedente era invocar la acción contractual puesto que lo pretendido era el pago de cánones de arrendamiento, lograr el resarcimiento de los daños causados a los demandantes y la restitución del bien inmueble dado en arriendo. Sin embargo, como los demandantes no lograron demostrar la existencia del contrato de arrendamiento, y la presunta ocupación de hecho sin contrato como responsabilidad extracontractual del Estado solo se alegó en el escrito de apelación, no era viable acceder a lo solicitado porque tampoco se trataba de una acción de reparación directa. Allí se dejó claro que para los debates sobre la existencia y/o los incumplimientos del contrato de arrendamiento con la consecuente restitución del bien inmueble, el mecanismo judicial idóneo era la acción contractual.

178. En quinto lugar, en Sentencia del 6 de julio de 2020 (Rad. 53214), la Sección Tercera – Subsección A – del Consejo de Estado estudió una acción de controversias contractuales en contra de una entidad pública que, al finalizar el contrato de arrendamiento estatal de unos equipos de cómputo e impresoras, no los devolvió y continuó con el uso, goce y disposición de los equipos sin cancelar ningún valor. El demandante alegó que se había configurado un incumplimiento por parte de la entidad pública consistente en la omisión de devolver los bienes al vencimiento del término contractual, lo que le causó un perjuicio equivalente al valor mensual dejado de pagar por cada equipo.

179. En ese caso, a partir de una lectura integral de la demanda, se concluyó que el medio de controversias contractuales era el idóneo para solicitar el incumplimiento del contrato de arrendamiento con la consecuencia devolución de los bienes. Por ello, se condenó a la entidad pública que obró como arrendataria a pagar el valor equivalente al arriendo en los

equipos por fuera de la ejecución contractual, sin disponer la devolución de los bienes en tanto no halló probadas las cantidades y condiciones de entrega de los equipos. Nótese que, en este caso, tanto el incumplimiento contractual como la devolución de los equipos se validó mediante el medio de control de controversias contractuales.

180. Del anterior recuento jurisprudencial, la Sala Plena advierte que, en efecto, (i) al expirar el plazo del contrato de arrendamiento estatal surge la obligación para el arrendatario de restituir la cosa arrendada, para lo cual el arrendador debe emprender las acciones legales y judiciales para hacerlo; (ii) el que el arrendatario continúe con la mera tenencia del inmueble arrendado no extiende el plazo contractual, ni lo convierte en ocupante de hecho en tanto la fuente que lo habilitó persiste mediante una obligación poscontractual que se debe cumplir; (iii) la anterior acción contractual (Art. 87, CCA), hoy día instituida como el medio de control de controversias contractuales (Art. 141, CPACA), es la vía idónea para solicitar el incumplimiento del contrato, los perjuicios y la consecuente restitución del bien inmueble, caso en el cual es viable aplicar las disposiciones del proceso de restitución de inmueble arrendado que contempla el régimen procesal civil en lo pertinente. Esto sobre todo aplica cuando el arrendador solicita que del incumplimiento se derive el pago de perjuicios; y, (iv) también es viable acudir al juez a solicitar que se declare la terminación del contrato por la expiración del plazo y la restitución del inmueble arrendado, sin pedir perjuicios ni derivar incumplimientos, en tanto la obligación de restitución persista.

181. Al respecto, importa finalizar indicando que, si las pretensiones y la causa petendi están ligadas a una controversia contractual que surja del contrato de arrendamiento estatal, necesariamente el asunto debe vincularse al ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

182. La liquidación del contrato de arrendamiento estatal, sus efectos y el medio de control de controversias contractuales. Es diferente el régimen de expiración de los contratos, del régimen de liquidación de los mismos. Particularmente, en el caso del contrato de arrendamiento estatal, el que sea de tracto sucesivo implica que debe ser objeto de liquidación como lo señala el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012.

183. La liquidación de los contratos puede darse de tres formas: (i) bilateral mediante mutuo acuerdo suscrito entre las partes dentro del término fijado contractualmente para ello. En caso de no haberse pactado un término específico, la ley suple el vacío señalando que la liquidación por mutuo acuerdo se debe realizar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación; (ii) unilateral, que corresponde a la facultad que tiene la administración para hacerlo cuando el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le hagan, o cuando las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, caso en el cual expide un acto administrativo dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para que mediara la liquidación por mutuo acuerdo; y, (iii) judicial, lo que implica acudir al juez para que sea el encargado de realizar la liquidación del contrato estatal, posibilidad que se debe ejercer por cualquiera de las partes dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a que finaliza el término para que sea posible efectuar la liquidación unilateral. En todo caso, durante esos mismos veinticuatro meses en comento,

de mutuo acuerdo o unilateralmente, se puede realizar la liquidación extemporánea del contrato.

184. En cuanto a la liquidación bilateral, tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado han explicado que se trata de un negocio jurídico pleno y válido en la cual las partes hacen un corte de cuentas sobre la ejecución del contrato, realizan un balance económico final del mismo y señalan respecto de qué condiciones quedan a paz y salvo por tales conceptos. De hecho, el acta de liquidación bilateral apareja un "negocio jurídico mediante el cual las partes de común acuerdo definen las prestaciones, derechos y obligaciones que aún persisten a su favor o a su cargo y a partir de allí realizan un balance final de cuentas para de esta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal precedentemente celebrado." Su principal finalidad es culminar el vínculo contractual y en especial "extinguir definitivamente las relaciones jurídicas de contenido económico que aún pudieran subsistir a la terminación de la relación contractual precedentemente celebrada", para dotar de certeza y seguridad jurídica la situación entre las partes. De allí que en tal acta deben constar los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaran las partes para poner fin a las divergencias presentadas, de tal forma que las correspondientes salvedades manifestadas con claridad y precisión habilitan la posterior reclamación judicial, aunque se pueden presentar hechos posteriores que al no haber sido conocidos en oportunidad también permiten enjuiciar la controversia contractual.

185. Por regla general, el acta de liquidación del contrato por mutuo acuerdo y sin salvedades cierra el camino a la vía judicial cuando con ella se pretenden revivir controversias propias de la ejecución del contrato estatal liquidado, el pago de prestaciones surgidas durante el contrato o la indemnización por los perjuicios sufridos en vigencia del mismo. No obstante, la jurisprudencia contenciosa ha admitido escenarios excepcionales en los cuales es viable cuestionar el acta de liquidación del contrato estatal cuando se invoque algún vicio que afecte la validez como son los del consentimiento (error, fuerza o dolo) o cuando dicha liquidación se haya suscrito con salvedades o reparos por alguna de las partes en el momento de su firma.

186. Ahora bien, como se advierte, el corte de cuentas que hacen las partes en la liquidación bilateral se relaciona con la ejecución del contrato estatal. No obstante, en tanto la obligación de restitución del inmueble arrendado es una obligación poscontractual que solo resulta exigible luego de que ha expirado el plazo pactado en el contrato, cabe preguntarse si al momento de realizar la liquidación bilateral el arrendador debe reportarla como pendiente de cumplimiento en aquellos eventos en que no haya mediado la devolución del bien por parte del arrendatario. Inicialmente la respuesta es sí, en tanto permite dar claridad sobre las condiciones y salvedades que se reportan sobre el estado del contrato.

187. Sin embargo, dado que se trata de una obligación subsiguiente a la ejecución del contrato estatal que se debe cumplir a partir del principio de la buena fe contractual y que no se relaciona directamente con el balance financiero durante la ejecución del contrato, es importante señalar que si al momento de la liquidación bilateral no se adujo que tal restitución del bien arrendado estaba pendiente, es decir, no fue explícito el consentimiento

al respecto, la omisión en indicarlo o el silencio que se deriva de tal situación no puede ir en detrimento del derecho de propiedad que el arrendador ejerce sobre la cosa arrendada en procura de lograr mediante acciones judiciales el regreso de la tenencia del bien, que además se constituye no solo como una obligación contractual sino también de índole legal dada la naturaleza del contrato de arrendamiento. Lo anterior apareja que ante dicho silencio no se puede señalar que se actúa en contra del acto propio que representa la liquidación bilateral, por cuanto el arrendador no puede quedar sin acciones contractuales para ventilar posteriormente el incumplimiento de esa especial obligación de restitución y los consecuentes perjuicios, máxime cuando existe una confianza legítima de que esa obligación será honrada.

188. En tal sentido, la Sala considera que incluso en aquellos casos en que medió la liquidación bilateral del contrato estatal y no se adujo como salvedad expresa que se encontraba pendiente de cumplir la obligación de restitución del inmueble arrendado, es viable el litigio para (i) reclamar el incumplimiento del contrato respecto de ese compromiso, demandar el pago de perjuicios y solicitar consecuentemente la devolución o restitución de la cosa arrendada, o también se podría (ii) únicamente pretender la restitución del bien sin que mediara la declaratoria de un incumplimiento y/o el reconocimiento de perjuicios. En la primera posibilidad planteada, en tanto se debate el incumplimiento de una obligación cuya exigibilidad es poscontractual (la fuente es el contrato), el término de caducidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales no puede quedar al arbitrio de alguna de las partes, por lo cual si el contrato de arrendamiento fue liquidado es válido tener en cuenta como parámetro objetivo la fecha en que efectuó tal liquidación para iniciar el cómputo del término procesal.

189. De hecho, de forma pacífica y reiterada la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido que tanto la anterior acción contractual que contemplaba el artículo 87 de la CCA (Decreto 01 de 1984), como el actual medio de controversias contractuales que consagra el artículo 141 del CPACA, son vías procesales de contenido pluripretensional en tanto cobijan una variedad de situaciones que se pueden presentar en el ámbito de las relaciones contractuales. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer sobre las controversias y litigios provenientes de los contratos sujetos al derecho administrativo, lo que habilita su competencia para resolver debates asociados a la existencia, nulidad, revisión e incumplimiento contractuales, así como también conoce de la responsabilidad capaz de generar la indemnización de perjuicios y de otras declaraciones y condenas que a título general puedan surgir asociadas a los contratos estatales.

190. En este marco, por expresa disposición del Legislador, el término de caducidad para ejercer estas acciones cuando el contrato requiere liquidación y esta se efectuó de común acuerdo por las partes, es de dos (2) años contados desde la firma del acta. Ello en atención a lo dispuesto por los artículos 136.10 literal c) del CCA y 164.2 literal j) numeral iii) del CPACA.

191. A partir de lo antes expuesto, la Sala Plena se ocupará del análisis del caso concreto.

h. Caso concreto: la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en ningunos de los defectos que le endilga la Diócesis de Yopal y por ello no afectó los derechos

fundamentales invocados por la accionante

192. En esta ocasión, la Diócesis de Yopal interpuso acción de tutela contra la decisión de segunda instancia del 5 de marzo de 2021 que profirió el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

193. Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, la providencia judicial accionada no incurrió en los defectos procedimental absoluto, sustantivo, de desconocimiento del precedente constitucional y judicial, falta de motivación de la decisión judicial y violación directa a la Constitución pues, tal como se explicará enseguida, (i) el principio procesal de la cosa juzgada judicial no es predicable a autos que declaran no probadas las excepciones y la Subsección A accionada no había emitido decisión previa de fondo sobre la procedencia del medio de control escogido por la demandante; (ii) las sentencias de constitucionalidad que indicó la accionante como desconocidas, no constituyen un precedente obligatorio para el caso en tanto las disposiciones que allí se demandaron y la regla de decisión fijada no inciden en el análisis de la cosa juzgada judicial; (iii) el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA sí era aplicable al caso a partir de la interpretación razonable de la demanda que hizo la accionada; (iv) las sentencias del Consejo de Estado que la actora invoca como desconocidas, no constituyen un precedente judicial aplicable al caso; (vi) la decisión judicial que se cuestiona en tutela fue debidamente motivada; y, (vii) la accionante no tan solo desaprovechó acciones relevantes, sino que cuenta aún con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para posibilitar el restablecimiento pleno del derecho de propiedad que detenta sobre los inmuebles.

194. La Diócesis actora indicó que la sentencia cuestionada vulneró el principio de la cosa juzgada judicial porque el análisis de procedencia del medio de control de reparación directa se definió en la audiencia inicial y esa etapa procesal concluyó con firmeza. Indicó que quedó ejecutoriada con la decisión del Consejo de Estado de rechazar la apelación respecto de los autos que negaron las excepciones de caducidad e indebida escogencia del medio de control. Por consiguiente, la decisión sobre excepciones previas fue definitiva, inmutable e inmodificable, por lo que la Sección Tercera no podía pronunciar sobre algo que ya estaba resuelto dentro del mismo proceso de reparación directa. Sumado a ello, en cuanto al principio de la cosa juzgada, alegó que se presentaba un desconocimiento del precedente constitucional fijado en las sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2009.

195. Al respecto, la Sala Plena observa lo siguiente, a partir de las pruebas que obran en el plenario:

i. (i) La Diócesis actora ejerció el medio de control de reparación directa por ocupación temporal de cinco predios de su propiedad en los municipios de Tamara, Paz de Ariporo, Villanueva y Monterrey, del departamento de Casanare, en los cuales funcionan instituciones educativas públicas.

() El departamento de Casanare, dentro de las excepciones que formuló, presentó la de inepta demanda por escogencia indebida del medio de control y la de caducidad de la acción de reparación directa. Respecto de la primera, planteó que la demandante erró en la elección del medio de control, ya que lo procedente era la restitución de inmueble arrendado para

obtener el pago de los cánones adeudados y la devolución de los predios. Y en cuanto a la segunda, adujo que el medio de control de reparación directa ya había caducado porque la Diócesis actora indicó tener conocimiento de la presunta ocupación desde el 1° de enero de 2012, esto es, al día siguiente en que finalizo el contrato de arrendamiento, por lo cual, cuando presentó la solicitud de conciliación el 16 de septiembre de 2014, ya había caducado esa acción.

() En la audiencia inicial que llevó a cabo el 19 de agosto de 2015 el Tribunal Administrativo de Casanare, se declaró no probada la excepción de inepta demanda por escogencia del medio de control, porque no existía un vínculo contractual que amparara la ocupación ya que el contrato de arrendamiento se extinguió cuando venció el plazo y no se presentó otro acuerdo de voluntades entre las partes, por lo cual estimó que el medio de reparación directa era el adecuado para reclamar la indemnización extracontractual por ocupación temporal de hecho. Así mismo, se declaró no probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa, arguyendo que, al presentarse la ocupación temporal de la administración, el término de caducidad solo empieza a contabilizarse a partir de la fecha en que cese la ocupación, lo cual no había sucedido.

() Contra esa decisión, el agente del Ministerio Público presentó recurso de apelación por considerar que estaba configurada la caducidad del medio de control de reparación directa y porque advirtió que la fuente de las obligaciones contraídas era el contrato de arrendamiento y el debate sobre el incumplimiento de la obligación de restitución correspondía al medio de control de controversias contractuales. Durante el traslado del recurso, el departamento de Casanare indicó que esos dos argumentos estaban llamados a prosperar, a lo cual se opuso la Diócesis de Yopal.

() Por medio de Auto del 8 de junio de 2016, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado rechazó de plano el recurso de apelación por falta de interés para recurrir por parte del agente del Ministerio Público, habida cuenta que no justificó sus planteamientos desde su misión en la protección del principio de legalidad, del patrimonio público y/o de un derecho fundamental.

() Dicho auto regresó al Tribunal Administrativo de Casanare, quien profirió el 21 de julio de 2016 el auto de obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el superior.

() Posteriormente, en la sentencia de primera instancia del 11 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo de Casanare hizo referencia a que el departamento demandado invocó la excepción de indebida escogencia del medio de control porque el daño que se alegaba tenía su fuente en el contrato de arrendamiento que fue suscrito entre las partes y no por una ocupación de hecho. Sobre el punto, el Tribunal adujo que respecto de esa excepción ya se había pronunciado el magistrado que fue director del proceso, quien la negó, por lo cual, “la decisión quedó debidamente ejecutoriada, siendo, por ende, inmodificable”, sumado a que en la audiencia inicial el litigio quedó fijado saneando cualquier irregularidad. Así, terminó afirmando que “la Sala realizará un estudio del presente asunto de conformidad con lo resuelto en la audiencia inicial, sin entrar a cuestionar la procedencia de otro medio de control, en aras de seguridad jurídica y del derecho de defensa que le asiste a las partes”.

() En la sentencia que se cuestiona por tutela, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, indicó que la primera tarea de los jueces es analizar la procedencia del medio de control que se ejerce y, en tal sentido, de conformidad con el artículo 171 del CPACA, indicar la vía procesal correspondiente aún cuando se hubiese señalado por el demandante una inadecuada. Con base en ello, y luego de realizar varios análisis que serán materia de estudio más adelante, concluyó que era necesario readecuar el trámite al medio de control de controversias contractuales porque la fuente del daño tenía su origen en el contrato de arrendamiento suscrito entre las partes, lo que conllevó a estudiar de oficio la oportunidad en el ejercicio de la acción, concluyendo que estaba caduca.

196. Teniendo en cuenta el anterior recuento probatorio, la Sala Plena considera que respecto de los autos que declararon no probadas las excepciones de inepta demanda por escogencia del medio de control y de caducidad del medio de control de reparación directa, y que rechazó el recurso de apelación contra esa decisión porque el Ministerio Público carecía del interés para recurrir, no es predicable el principio procesal de la cosa juzgada judicial que fijan los artículos 189 del CPACA y 303 del CGP, en tanto son providencias judiciales que están lejos de constituir una sentencia ejecutoriada o un auto ejecutoriado que pone fin al proceso de forma atípica. Solo respecto de estas categorías de providencias judiciales es que opera la cosa juzgada judicial bajo las características de ser definitiva, inmutable e inmodificable.

197. Sobre el punto, la Sala estima que la decisión de declarar no probadas las excepciones que presentó el departamento de Casanare no era vinculante ni obligatoria para la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por al menos tres razones. Primero, es diferente que un acto procesal adquiera firmeza, a que respecto de mismo se predique el principio de la cosa juzgada procesal. En el presente caso lo que existió fue una decisión judicial que quedó en firme luego de haberse proferido el auto de obedézcase y cúmplase. Segundo, esa Subsección al momento de conocer el recurso de apelación contra ese auto no emitió un pronunciamiento de fondo sobre la escogencia del medio de control, es decir, jamás definió de manera previa el tema y por ello no desconoció los estándares propios de la seguridad jurídica. Tercero, como supremos directores del proceso, los jueces de la República deben adelantar un control de legalidad sobre el trámite que tienen a cargo con miras a garantizar que los procedimientos fijados por el Legislador sean acogidos y correctamente aplicados según las pretensiones y la causa petendi que proponga la parte actora. De allí que detenten las facultades de saneamiento y gocen de la potestad de adecuar el trámite procesal de acuerdo con contenido real que refleje la demanda, sumado a que los magistrados y jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa cuentan con la potestad oficiosa de declarar la ocurrencia del fenómeno de la caducidad del medio de control por el cual se debe conducir el trámite judicial. Esto justifica que la Subsección A accionada si estaba habilitada para pronunciarse sobre la idoneidad de reconducir el asunto del medio de control de reparación directa que adujo la demandante, al de controversias contractuales.

198. Ante estas realidades, la Sala no advierte configurado el defecto procedimental absoluto que esboza la Diócesis accionante, ni observa un menoscabo a las garantías de debido proceso y de acceso a la administración de justicia con enfoque de seguridad jurídica que le asisten a la actora.

199. La Sala tampoco advierte configurado el defecto por desconocimiento del precedente constitucional porque las tres sentencias que consideró aplicables a su caso, no tienen identidad fáctica ni jurídica con este asunto, así como tampoco la regla de decisión fijada en cada caso. En la mayoría de esas sentencias se hace referencia al principio de la cosa juzgada y lo que el actor pretende invocar son apartes de la teoría jurídica general que allí se desarrolla. No obstante, como ya se explicó, el principio de la cosa juzgada judicial se predica respecto de sentencias judiciales ejecutoriadas y de autos ejecutoriados que ponen fin al proceso de manera atípica.

200. Para mejor ilustración, a continuación, se presenta un cuadro sintético indicando la norma acusada, los principales argumentos expuestos en cada sentencia y la decisión:

Sentencia C-100 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Acción de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 77 del Código Sustantivo del Trabajo ("en el contrato de trabajo de los servidores domésticos se presume como periodo de prueba los primeros quince (15) días de servicio").

2. 2. De manera excepcional, es posible pronunciarse sobre normas declaradas exequibles, por ejemplo, cuando el análisis parte de un marco o perspectiva distinta, para precisar valores y principios constitucionales y aclarar o complementar el alcance de una institución jurídica.

3. 3. Para que la Corte Constitucional vuelva a examinar una disposición los cargos deben ser distintos a los que fueron objeto de pronunciamiento previo.

Estarse a lo resuelto en sentencia C-028 de 2019, que declaró inexequible la norma acusada por la demandante. La Corte encuentra configurada la cosa juzgada formal y absoluta, pues en la mencionada sentencia se abordó si la presunción del periodo de prueba aplicable únicamente a los trabajadores domésticos vulneraba el derecho a la igualdad.

Sentencia C-622 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, "por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

1. 1. Las sentencias que ponen fin a la acción popular tienen efectos erga omnes, es decir, un alcance de cosa juzgada general o absoluta.

2. 2. Desde una perspectiva constitucional, es posible plantear un nuevo proceso sobre una causa decidida previamente por la importancia de los derechos e intereses en juego, siempre que se trate de una sentencia desestimatoria y con posterioridad surjan nuevos elementos de prueba, con entidad suficiente para modificar la decisión anterior.

3. 3. Las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran

variar la decisión anterior.

Declarar exequible la norma.

Sentencia C-522 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. AV. Nilson Pinilla Pinilla.

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil, alegando situaciones que encuadrarían en una posible omisión legislativa. El mencionado artículo no contempla que no pueden hacer tránsito a cosa juzgada ni quedar cobijadas con la intangibilidad que este efecto confiere las sentencias judiciales que, de cualquier manera, violen derechos fundamentales.

1. 1. Para que se configure una omisión legislativa relativa debe (i) existir una norma sobre la que se predique el cargo; (ii) alegarse una omisión en la norma de un caso, ingrediente o condición que resulte esencial para armonizar el texto legal con la Constitución; (iii) evidenciarse que la exclusión carece de un principio de razón suficiente; (iv) configurarse una desigualdad negativa entre los casos amparados por las consecuencias de la norma y los que no lo están; (v) tenerse la omisión como el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador.

2. 2. La existencia de la cosa juzgada implica la imposibilidad de promover un nuevo proceso en el que se debata el mismo tema ya decidido, siempre que se configure la identidad de partes, objeto y causa.

3. 3. La cosa juzgada formal implica la imposibilidad de reabrir el mismo proceso concluido, pero no la de iniciar uno nuevo. La materia impide de manera absoluta la iniciación de un nuevo trámite que, respecto del concluido, presente las ya mencionadas tres identidades.

4. 4. La cosa juzgada se atribuye a las sentencias que deciden sobre las pretensiones de la demanda o a las excepciones que no tengan el carácter de previas, cualquier sea la instancia en que se pronuncien, y no a los autos. Además, el efecto se configura una vez ejecutoriadas, es decir, acaecidos los 3 días después de su notificación, cuando (i) contra estas no proceda ningún recurso, (ii) los términos para su interposición hayan vencido sin haberse presentado los recursos, o (iii) se hayan decidido de fondo aquellos recursos que se hubiesen interpuesto. Finalmente, la cosa juzgada se predica de aquellas sentencias proferidas en un proceso contencioso, donde dos o más intereses están contrapuestos.

Declarar exequible la norma, porque no se configuran los elementos para la existencia de una omisión legislativa relativa. Si bien la norma no contiene la afirmación expresada por la demandante, ello resulta plenamente justificado y razonable, pues la cosa juzgada no es un obstáculo para la vigencia de los derechos fundamentales y no impide la interposición de la acción de tutela.

201. En este orden de ideas, la Sala Plena concluye que las sentencias relacionadas en el cuadro no son precedentes para este caso y, por lo tanto, no se desconoció el principio de cosa juzgada constitucional. No eran un precedente con efectos erga omnes que obligatoriamente tuviera que seguir o aplicar el fallo cuestionado, por lo que se descarta la ocurrencia del defecto por desconocimiento del precedente constitucional.

h.2. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en los defectos sustantivo -ni en su variante de desconocimiento del precedente judicial-, violación directa de la Constitución y decisión sin motivación, al interpretar la demanda y readecuar de oficio el trámite del medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles al de controversias contractuales, con la consecuente declaratoria de caducidad

202. Previo a asumir este punto de análisis, la Sala Plena comienza señalando, a partir de las pruebas recaudadas, que la Diócesis de Yopal es propietaria sobre los 5 predios que indicó en su demanda, de los cuales dos bienes fueron declarados de utilidad pública y adjudicados de forma gratuita mediante donación definitiva en el año 1990 por el municipio de Paz de Ariporo, con el fin de destinarlos a la construcción de colegios que fueran administrados por esa comunidad religiosa; dos inmuebles fueron adquiridos mediante compraventa a los municipios de Támara y Villanueva; y uno más adquirido mediante cesión y enajenación directa que hizo el municipio de Monterrey. Esos modos de adquisición del dominio tuvieron respaldo en que la Diócesis de Yopal, antiguo Vicariato Apostólico de Casanare, era propietaria de las mejoras -algunas eran infraestructura educativa- que se habían construido en esos bienes, lo que le facilitó la transferencia de la propiedad con base en el artículo 3 de la Ley 137 de 1959 y el Decreto 1943 de 1960.

203. En esos cinco bienes inmuebles desde hace varios años se viene prestando el servicio educativo. En principio, el Vicariato Apostólico de Casanare atendió el servicio de educación en algunos municipios de Casanare costeando directamente el servicio educativo, pero luego, en el año 1975, se implementó el convenio de educación misional contratada con lo cual la Diócesis de Yopal administraba en el departamento de Casanare el personal docente, directivo y administrativo, al igual que ejercía la utilización de las plantas físicas, recibiendo para ello recursos públicos. Posteriormente, el departamento de Casanare asumió directamente el servicio educativo público en los municipios de su competencia, haciendo uso de la infraestructura educativa existente, mientras adelanta la ejecución de obras para construir colegios públicos en otros inmuebles. Justamente, lo anterior ha motivado la suscripción de contratos de arrendamiento estatal, dentro de ellos del contrato No. 0695 que estuvo vigente entre el 28 de junio de 2011 al 31 de diciembre del mismo año, con lo cual la Diócesis de Yopal ha usufructuado tales bienes. Actualmente en 4 de esos 5 inmuebles funcionan instituciones de educación pública con una cobertura importante de niños, niñas y adolescentes de los municipios de Támara, Paz de Ariporo y Villanueva (Casanare).

204. Defecto sustantivo. Establecido el anterior contexto, la Sala Plena se ocupa del defecto sustantivo que endilga la accionante a la sentencia censurada. Al respecto, plantea que el artículo 141 del CPACA que consagra el medio de control de controversias contractuales no es aplicable al caso, en tanto el daño antijurídico alegado tiene su fuente en la ocupación temporal de los bienes inmuebles a partir del día siguiente a la terminación del contrato de arrendamiento estatal No. 0695 de 2011. Sostiene que ese contrato de arrendamiento estatal expiró por el plazo y fue objeto de liquidación sin salvedades por las partes, por lo cual el medio de control de reparación directa era la vía idónea para reclamar la indemnización de los perjuicios ocasionados. Agregó que la caducidad de la reparación directa no había operado a la presentación de la demanda porque la ocupación no había ni ha cesado por parte de la Administración. Con base en ello, estimó arbitraria la interpretación de la demanda y la readecuación al medio de control de controversias contractuales.

206. En primer lugar, importa señalar que el contrato de arrendamiento estatal que fue celebrado en el año 2011 entre la Diócesis de Yopal y el departamento de Casanare, como título jurídico, le confirió el uso y goce de la tenencia de los bienes inmuebles a la entidad territorial, en su calidad de arrendataria. Si bien el plazo pactado en ese contrato expiró el 31 de diciembre de 2011, solo a partir del día siguiente era exigible la obligación poscontractual de restituir los inmuebles arrendados, sin que fuese dable extender el plazo por cuanto en los contratos estatales de arrendamiento no opera la prórroga automática y están sometidos a la solemnidad de obrar por escrito. Siendo ello así, el departamento de Casanare continuó ejerciendo la calidad de tenedor habida cuenta que la expiración del plazo contractual no apareja per se que mute su calidad a la de ocupante temporal de hecho porque existe una fuente contractual anterior.

207. En segundo lugar, aunque el contrato de arrendamiento estatal fue liquidado de mutuo acuerdo por las partes sin salvedades, al revisar el acta de liquidación del 2 de marzo de 2011, la Sala Plena observa que en ella se hizo referencia al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato y se hizo un balance financiero indicando el paz y salvo económico entre las partes por el pago de cánones de arrendamiento. Sin embargo, no se hizo mención alguna a la obligación poscontractual de restitución de los inmuebles arrendados, máxime cuando tal punto resultaba relevante por cuanto en las instalaciones de esos predios se presta el servicio de educación pública para cientos de niños, niñas y adolescentes de la región, es decir, se presta un servicio de interés general.

208. A partir de ello, se advierte que la omisión o el silencio sobre ese punto de especial relevancia no tan solo desde la óptica contractual sino legal, dado que es una obligación relevante en estos negocios jurídicos, no impedía ejercer el reclamo para que la restitución de los bienes inmuebles se hiciera o se adoptarán formas pertinentes para otorgar un marco de legalidad vigente a esa situación. Lo anterior halla refuerzo si se tiene en cuenta que incluso el representante legal de la Diócesis de Yopal, aun después de liquidado el contrato, en cuatro escritos de fechas 28 de noviembre de 2012, 5 de diciembre de 2012, 25 de julio de 2013 y 8 de agosto de 2013 solicitó legalizar la continuación del uso de las plantas físicas o, en su defecto, pidió dar inicio al procedimiento para la restitución de los bienes inmuebles, sin materializarlo a través de alguna acción de policía o judicial en la cual se evaluaran las condiciones de interés público que revela el caso.

209. De hecho, como lo explicó la Sala [supra 187 y ss], tal silencio en la liquidación bilateral del contrato tampoco impedía acudir al medio de controversias contractuales (Art. 141, CPACA) para que fuese declarado el incumplimiento de esa obligación poscontractual, con el consecuente reconocimiento de los perjuicios y la restitución de los bienes arrendados. Así las cosas, a pesar de la expiración del plazo contractual y la liquidación que se hizo del mismo, subsistió una obligación con exigibilidad posterior al vencimiento del plazo contractual que era necesario tener en cuenta en los mecanismos judiciales empleados.

210. En tercer lugar, a partir de una lectura detallada de las pretensiones de la demanda y de la causa petendi que en ella se planteó, la Sala Plena estima que la fuente del daño antijurídico que adujo la actora tuvo su verdadero origen en el contrato de arrendamiento estatal cuyo plazo había finalizado sin obtener la posterior restitución de los bienes arrendados.

211. En efecto, aunque en el escrito de demanda se indicó que se acudía al medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles (Art. 140, CPACA), la declaratoria de responsabilidad extracontractual se solicitó desde el día siguiente a que finalizó el plazo del contrato de arrendamiento estatal, y con ello las pretensiones de condena se orientaron al pago, a título de indemnización en la modalidad de lucro cesante, del valor equivalente a los meses que por concepto de cánones de arrendamiento debió recibir la Diócesis arrendadora, lo cual estimó en la suma de $1.184’000.0000. Así mismo, se pidió como condena que se ordenara al departamento de Casanare a restituir los bienes y/o hacer cesar la ocupación temporal de hecho sobre los inmuebles.

Más adelante, en la causa petendi, la demanda se centró en indicar que las partes suscribieron un contrato de arrendamiento estatal, a partir del cual la Diócesis de Yopal entregó los bienes en arriendo al departamento de Casanare -es decir, en tenencia-, y que aunque dicho contrato expiró en su plazo y fue liquidado, el mencionado departamento siguió ocupando los inmuebles para el objeto y la destinación inicialmente contratada sin que su uso y disfrute hasta el momento hubiese cesado. Nótese entonces que los fundamentos fácticos que soportan el petitum parten por reconocer que el departamento de Casanare tenía un contrato de arrendamiento previo, es decir, se dio entre las partes un negocio jurídico causal del cual se desprendió que se continuará con el uso de los bienes inmuebles. No correspondía a un mero hecho de la Administración que generara la presunta ocupación temporal, sobre todo porque, se insiste, el que el arrendatario continue con la mera tenencia del inmueble arrendado no lo convierte de forma inmediata en ocupante de hecho en tanto la fuente que lo habilitó persiste mediante una obligación poscontractual que se debe cumplir con base en la buena fe contractual. Así, resulta claro que existió de manera previa un vínculo jurídico de arrendamiento que habilitó al departamento de Casanare como mero tenedor.

212. De esa forma, la Sala considera que además de que era viable acudir al medio de control de controversias contractuales que consagra el artículo 141 del CPACA, la interpretación de la demanda que hizo la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado es razonable y no denota arbitrariedad porque se basó en la verdadera fuente que generó el presunto daño antijurídico. El juez de segunda instancia hizo un control de legalidad sobre la procedencia del medio de control que invocó la Diócesis demandante y en ejercicio de la facultad que contempla el artículo 171 del CPACA, lo readecuó al que correspondía desde una óptica sustantiva y procedimental. No tan solo se estaba solicitando la restitución de los inmuebles, sino particularmente el reconocimiento de los perjuicios ocasionados ante el incumplimiento en retornar los bienes a su propietario de lo cual adujo en manera errada una ocupación temporal de hecho por la entidad territorial allí demandada.

213. En cuarto lugar, el análisis oficioso sobre la oportunidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales y el haber declarado su caducidad, no fue caprichoso en tanto respondió al criterio legal que fijaba el artículo 136.10 literal c) del CCA, que era la normatividad vigente al momento en que se suscribió el acta de liquidación bilateral del contrato de arrendamiento estatal. Por consiguiente, a partir del 2 de marzo de 2012 debía contarse el término de 2 años siguientes para ejercer el medio de control de controversias contractuales, el cual estuvo habilitado hasta el 2 de marzo de 2014. No obstante, como la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 16 de septiembre de 2014, siendo

declarada fallida el 10 de noviembre de 2014, y posteriormente la demanda se incoó el 5 de diciembre de 2014, ya la caducidad estaba configurada.

214. Defecto sustantivo en su variante de desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado. La Diócesis accionante también alegó la configuración de un este defecto al considerar que la decisión atacada desconoció varios pronunciamientos dictados por el Consejo de Estado, sin justificar adecuadamente la razón para haberse apartado del precedente judicial. Sobre el punto, la Sala Plena estima que ninguna de las sentencias indicadas constituye un precedente judicial vinculante que generara la obligación de ilustrar las razones para separarse de esa línea horizontal. Para justificar lo anterior presenta las siguientes consideraciones.

215. (i) Sostuvo que no se tuvo en cuenta que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Sentencia del 8 de marzo de 2007, Radicado No. 40001-23-31-000-1993-03394-01 (15883), estableció que "el no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él".

216. Al respecto, contrario a lo que afirma la accionante, la Sala Plena observa que, aunque la sentencia que se indica no es en estricto sentido un precedente judicial vinculante porque presenta importantes diferencias fácticas y jurídicas con el presente caso, lo cierto es que parte de su enfoque, junto a otros pronunciamiento del Consejo de Estado, sirvieron para que la Subsección accionada adujera que la tenencia de los bienes por parte del departamento de Casanare al expirar el contrato de arrendamiento, no suponía la configuración de una ocupación porque mediaba un negocio jurídico previo, que al finalizar, tornaba exigible la obligación del arrendatario de restituir los inmuebles arrendados. Para ilustrar las diferencias, se presenta el siguiente cuadro, resaltando que en esa oportunidad se ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar unos actos administrativos de desalojo que habían sido expedidos por la Administración, en su calidad de arrendadora.

Hechos

Decisión

Sentencia del 8 de marzo de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones de la Alcaldía de Santa Marta, que ordenaron desocupar un local comercial y materializaron la diligencia de lanzamiento, por el presunto incumplimiento en la entrega del bien arrendado una vez expirado el contrato de arrendamiento.

1. 1. El contrato de arrendamiento se extingue cuando expira el plazo.

2. 2. Cuando expira el plazo se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir el bien y surge el derecho del arrendador de adelantar las acciones para obtener el

cumplimiento. El vínculo contractual se extingue así subsistan algunas obligaciones que se originaron en el contrato.

3. 3. La no restitución del bien no extiende el vínculo contractual indefinidamente hasta que se restituya.

4. 4. La Administración no se encuentra facultada para ordenar que se desocupen y restituyan los bienes arrendados, porque en ello debe intervenir el juez del contrato mediante la restitución de inmueble arrendado ante el incumplimiento de esa obligación. Lo anterior porque la permanencia del arrendatario en el inmueble de propiedad de la entidad territorial no tuvo su origen en una ocupación de hecho, sino en un contrato de arrendamiento válidamente celebrado.

5. 5. La Administración no podía "motu proprio" ordenar la restitución del bien entregado en arrendamiento porque excedió su competencia, situación que conllevó a la nulidad de los actos administrativos acusados.

Declarar la nulidad de las resoluciones expedidas sin competencia por la Alcaldía de Santa Marta.

217. (ii) La Diócesis accionante adujo que la Sentencia del 20 de noviembre de 2003. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Radicado No. 73001-23-31-000-1996-05175-01(15308), era un precedente relevante porque definió que, una vez liquidado el contrato de arrendamiento de mutuo acuerdo, no se puede acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a menos de que concurra un vicio del consentimiento.

218. Sobre este punto, nuevamente la Sala advierte que esta decisión no constituye en sentido estricto un precedente judicial vinculante para el caso, que tuviera que tener en cuenta plenamente la Subsección accionada para resolver la demanda que presentó la Diócesis de Yopal, pues como se verá, presenta patrones fácticos y jurídicos diferentes, máxime cuando en el presente análisis es determinante la exigibilidad de una obligación poscontractual que de buena fe debe cumplir el arrendatario, lo que conlleva a que el enfoque sea diferente. Con todo, vale resaltar que el fallo cuestionado partió por afirmar que el asunto discutido era de naturaleza contractual y que, en tanto el contrato de arrendamiento estatal había expirado y fue objeto de liquidación estando pendiente la restitución de los bienes arrendados, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debía contarse a partir del día siguiente a que fue suscrita el acta de liquidación.

Hechos

Reglas

Decisión

Sentencia del 20 de noviembre de 2003 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Acción contractual de un consorcio contra la Gobernación del Tolima, por el presunto

incumplimiento de unos contratos, cuya finalidad era la construcción, explanación, obras de drenaje, base y pavimento de una vía. El incumplimiento radicó en el cambio de obras, pagos parciales, obras adicionales.

1. 1. La liquidación del contrato es el balance entre lo que debe dar el contratista y lo que ha recibido o debe recibir, con el fin de determinar quién debe a quien.

2. 2. En la liquidación deben acordarse los ajustes, revisiones, reconocimientos, acuerdos, transacciones y conciliaciones entre las partes para poner fin a las diferencias.

3. 3. Después de liquidado el contrato por mutuo acuerdo, este no es susceptible de enjuiciarse ante los jueces, salvo que se haya configurado algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o cuando dicha liquidación se haya suscrito con salvedades o reparos por alguna de ellas en el mismo momento de su firma. En tales casos, el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual debe computarse desde la firma del acta de liquidación bilateral.

Las pretensiones del demandante no están llamadas a prosperar. En la liquidación del contrato, realizado por mutuo acuerdo, no se realizaron salvedades expresas sobre cambios de obra, pagos pendientes u obras adicionales.

219. (iii) En criterio de la accionante, el fallo cuestionado desconoció lo dicho por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto a que, una vez terminada una etapa procesal, por ejemplo, las excepciones previas en la audiencia inicial, el procedimiento queda saneado y no es posible reabrir la discusión para reiterarlas en oportunidades posteriores. Ello fue planteado en la Sentencia del 26 de septiembre de 2017. C.P. Rocío Araujo Oñate. Expediente 25000-23-4100-000-2015-02491-01. En cuanto a este tema, la Sala Plena presenta el siguiente cuadro del cual se desprende que esta sentencia, tanto en los fundamentos de hecho y derecho que lo cimientan, como la regla de decisión trazada, nada tiene que ver con el asunto que se cuestiona en sede constitucional. La mención que hizo a la cosa juzgada no hace parte de la ratio decidendi allí establecida.

Hechos

Reglas

Decisión

Sentencia del 26 de septiembre de 2017 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. C.P. Rocío Araujo Oñate.

Acción de nulidad contra el acto de declaratoria de elección de un concejal de Bogotá.

1. 1. Los servidores públicos pueden ser elegidos concejales, salvo que ejerzan jurisdicción administrativa, civil, política o militar o que hayan intervenido como ordenadores del gasto en la ejecución de recursos o celebración de contratos que se ejecuten en el respectivo municipio.

2. 2. Los trabajadores oficiales pueden participar en contiendas electorales para resultar

elegidos como concejales. En consecuencia, dicha condición no es causal de inhabilidad o inelegibilidad que impacte la validez del acto electoral.

Negar las pretensiones porque el demandando, quien había sido un trabajador oficial, podía participar como candidato en la contienda electoral y resultar electo como concejal.

220. (iv) Finalmente, la Diócesis de Yopal arguye que el fallo censurado no aplicó lo dispuesto por el Consejo de Estado sobre el conteo de la caducidad en asuntos de ocupaciones de inmuebles. Para ello hizo referencia al Auto de unificación el 9 de febrero de 2011 proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P. Danilo Rojas Betancourt, radicado No. 54001-23-31-000-2008-00301-01(38271), y a la Sentencia del 8 -realmente es 1°- de junio de 2017. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Expediente No. 76001-23-33-000-2014-00839-01 (54799). Indica que en esta última decisión se explicó que la caducidad para el ejercicio del medio de control de reparación directa no opera cuando el daño es continuado y siga produciendo efectos. En el siguiente cuadro se resumen esas decisiones.

Hechos

Reglas

Decisión

Auto del 9 de febrero de 2011 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. C.P. Danilo Rojas Betancourt. SV. Stella Conto Díaz.

Acción de reparación directa de ciudadanos contra las empresas proveedores de servicio de electricidad. La acción fue interpuesta para buscar la indemnización de los daños sufridos por los demandantes, cuyo predio fue ocupado con la construcción de unas torres sin autorización, destinadas a la conducción de energía eléctrica, lo que supuestamente implicó para ellos un desmedro patrimonial.

1. 1. La acción de reparación directa caduca al vencimiento del plazo de 2 años, los cuales se cuentan a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

2. 2. Cuando el afectado tuvo conocimiento del daño de forma posterior a su ocurrencia, el término de caducidad se cuenta a partir de que el interesado tiene conocimiento del daño cuya indemnización pretende, o desde la cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada.

3. 3. La ocupación permanente de un inmueble implica un daño de ejecución instantánea, que se produce en un único momento del tiempo, y que establece un punto de referencia para computar el término de caducidad de la acción de reparación directa.

Confirmar el auto que rechazó la demanda por caducidad de la acción. Esto, pues la caducidad de la acción operó, si se tiene en cuenta que la ocupación permanente del inmueble fue en enero de 1998 y la demanda se presentó en mayo de 2008, es decir, por fuera del término de dos años.

Sentencia del 1° de junio de 2017. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Expediente No. 76001-23-33-000-2014-00839-01 (54799)

Acción de reparación directa de un particular contra la subdirección de catastro de un municipio. Primera instancia readecuó la demanda a nulidad y restablecimiento del derecho y rechazó la demanda porque se configuró la caducidad.

1. 1. La responsabilidad del Estado para la reparación de un daño por acción u omisión de agentes estatales, el término de dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente del insuceso, a partir de su ocurrencia o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la misma.

2. 2. La limitación temporal del derecho a acceder a la administración de justicia fijada por el Legislador tiene fundamento en el principio de la seguridad jurídica, pues busca impedir que asuntos susceptibles de litigio permanezcan en el tiempo sin ser definidos judicialmente.

3. 3. Se tiene que cuando se trata de un daño continuado, es decir extendido en el tiempo, el conteo del término de los dos años comienza desde la cesación, sin perjuicio de que acuda a la justicia estando en vigor la vulneración. Así, el término de caducidad no se agota mientras los daños se estén produciendo.

Confirmó decisión al advertir la especial naturaleza de los actos de catastro demandados.

221. En cuanto a estas dos sentencias, la Sala Plena luego de revisar su contenido específico considera que tampoco resultan ser un precedente judicial directo para el caso, en tanto el debate se ubicó en que la fuente del daño tenía su origen en un contrato estatal y por ello, con base en una interpretación razonable de la demanda, se readecuó el medio de control al de controversias contractuales. Nótese entonces que tal readecuación conllevó a que no fuese necesario hacer el estudio sobre la caducidad del medio de control de reparación directa, por consiguiente, la regla jurisprudencial fijada en los casos que indica la actora -que tampoco son similares al cuestionado- no era determinante para definir el asunto.

222. En este orden de ideas, a partir del anterior análisis, la Sala Plena concluye que el defecto sustantivo en su variante de desconocimiento del precedente judicial no está llamado a prosperar, toda vez que las providencias judiciales que indicó la Diócesis de Yopal como referente vinculante que debía aplicar la Subsección accionada, no guardan identidad fáctica ni jurídica con el caso en debate, sumado a que las reglas de decisión establecidas tampoco eran determinantes para decidir dado la readecuación al medio de control de controversias contractuales.

223. Defecto por ausencia de motivación en la decisión. La Diócesis actora argumentó que la providencia cuestionada no expuso las razones por las que se apartó del precedente judicial citado en la decisión de primera instancia, ni justificó por qué no respetó la decisión sobre excepciones previas adoptada en la audiencia inicial, la cual hizo tránsito a cosa juzgada judicial desde dicho momento. A su parecer, tampoco estuvo debidamente motivada la razón por la que procedía el medio de control de controversias contractuales y no la reparación directa.

224. La Sala Plena comenzará señalando que por disposición del artículo 183 del CPACA, la sentencia proferida por los jueces contenciosos administrativos debe ser motivada. En el caso del fallo censurado, como lo ha explicado a lo largo de estas consideraciones, la Sala Plena estima que la Subsección accionada sí realizó una fundamentación suficiente sobre el uso de la potestad legal que tiene para readecuar el trámite y evaluar de oficio la caducidad. También explicó con suficiencia por qué el debate se centra en uno de responsabilidad contractual y no extracontractual del Estado, lo que le permitió diferenciar que no había lugar a predicar la ocupación de hecho de los inmuebles, como pretendía invocarlo la parte actora mediante el ejercicio del medio de control de reparación directa por ocupación temporal de bienes. Ese camino lo justificó con la jurisprudencia pertinente y realizó el análisis probatorio necesario, que permite concluir que su decisión gozó de motivación. Cuestión diferente es que la Diócesis actora genera reparos frente a la misma. Por consiguiente, este defecto no se estructura en el fallo cuestionado.

225. Violación directa a la Constitución. La accionante expuso que la providencia atacada desconoció los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y de propiedad, al despojarla del uso, goce y disposición de los bienes de los cuales es propietaria, sin estar obligada legalmente a soportar la carga pública de una ocupación que persiste y dejarla sin oportunidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sumado a ello, arguyó la vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad por cuanto la providencia atacada resolvió las excepciones previas que ya habían sido analizadas.

227. En primer lugar, contrario a lo que afirmó la accionante a lo largo del trámite contencioso administrativo e incluso fue mencionado en sede tutelar, desde el inicio tuvo diversas vías habilitadas para reclamar y recuperar la tenencia continuada de los bienes inmuebles. Por ejemplo, el apoderado judicial de la actora indicó que la restitución de los inmuebles arrendados no fue posible adelantarla porque el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 lo derogó.

228. La Sala observa que esa afirmación no corresponde a la realidad. Para el año 2012 se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil (CPC), el cual en el artículo 424 establecía el procedimiento especial para llevar a cabo la restitución de inmueble arrendado. Si bien la Ley 1395 de 2010 eliminó la referencia al proceso abreviado -Arts. 23 y 44-, lo cierto es que las disposiciones que correspondían a los trámites especiales que de adelantaban por ese proceso, es decir, los artículos 415 a 426 del CPC, fueron incorporadas al trámite especial de los procesos declarativos -Art. 24-, nueva vía procesal para darle trámite a la restitución de inmueble arrendado. Por tal razón, ese proceso judicial de restitución de inmueble arrendado de naturaleza civil que se tramita ante la jurisdicción ordinaria civil, siempre estuvo habilitado para reclamar la restitución de inmueble arrendado, en caso de haberse querido accionar por tal cauce. Es más, con la posterior vigencia del Código General del Proceso, este trámite también se encuentra garantizado en el artículo 384, que como se explicó en las consideraciones centrales de esta decisión, es la norma supletoria que emplean los jueces contenciosos administrativos cuando se pretende la acción restitutoria. Nótese que incluso esta vía estaría habilitada, sobre todo porque de las pruebas que fueron allegadas en sede de revisión se observa que entre la Diócesis de Yopal y el departamento de Casanare se perfeccionó otro vínculo mediante contrato de arrendamiento estatal que ubica a la entidad territorial como tenedora de los inmuebles. Así que esta vía

procesal goza de plena validez y es posible acudir a ella, dado el análisis en conjunto de la situación fáctica anterior y presente.

229. Por consiguiente, de lo anterior se deriva que la Diócesis accionante tuvo y tiene a su alcance el proceso civil de restitución de inmueble arrendado cuya demanda puede presentar ante la jurisdicción ordinaria civil, o también puede acudir al trámite ante los jueces contenciosos administrativos porque estas autoridades judiciales supletoriamente pueden acudir a las disposiciones sobre la materia de restitución de bienes arrendados que regula el Código General del Proceso. Ello demuestra con total nitidez que ha contado con garantías plenas para el acceso a la administración de justicia.

230. En segundo lugar, la Sala Plena considera que la Diócesis de Yopal, quien ha contado con defensa técnica, ha desaprovechado el ejercicio oportuno de varias acciones. Nótese que, por ejemplo, en el acta bilateral de liquidación del contrato pudo haber dejado de forma expresa la salvedad sobre la restitución de los inmuebles. También llama la atención que el primer escrito en el cual solicitó que se suscribiera un nuevo contrato de arrendamiento estatal o se procediera a la restitución de los inmuebles, fue presentado casi un año después de haber expirado el vínculo contractual No. 0695 de 2011. Así mismo, contó con la posibilidad de acudir a la acción de controversias contractuales para reclamar el incumplimiento, los perjuicios ocasionados y la consecuente restitución de los predios, cuestión diferente es que dejo avanzar el tiempo sin hace uso de esa vía judicial que disponía para ello. En tal caso, esa omisión en su actuar diligente impide derivar una afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

231. En tercer lugar, si desde la fecha en que se configuró la caducidad del medio de control de controversias contractuales (2 de marzo de 2014) o que se declaró (5 de marzo de 2021) se llegaré a considerar que el departamento de Yopal varió su calidad de tenedor (intervención del título), la Diócesis de Yopal como propietario del derecho de dominio inscrito sobre los bienes inmuebles podía ejercer la acción reivindicatoria que consagra el artículo 946 del Código Civil, en la cual es viable solicitar la devolución de los predios y el reconocimiento de los frutos dejados de percibir por el propietario. De esta forma, el derecho de propiedad que consagra el artículo 58 constitucional encuentra una acción efectiva para lograr la protección, lo que permite garantizar no tan solo el acceso a la administración de justicia, sino la tutela judicial efectiva. Vale la pena recordar que el propietario inscrito del derecho de dominio puede ejercer la acción reivindicatoria en cualquier momento, pero que frente a su derecho un tercero puede alegar la prescripción adquisitiva del dominio si se reúnen las condiciones legales y jurisprudenciales para ello.

232. De lo anterior se desprende que, la accionante no tan solo desaprovechó acciones relevantes, sino que cuenta aún con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para posibilitar el restablecimiento pleno del derecho de propiedad que detenta sobre los inmuebles.

233. En síntesis, la Sala Plena de la Corte Constitucional estima que ninguno de los defectos que adujo la Diócesis de Yopal se encuentra configurado; por consiguiente, no demostró la afectación a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, como tampoco el desconocimiento al principio procesal de la cosa juzgada judicial. En tal sentido, se impone confirmar la decisión

de segunda instancia tutelar proferida el 21 de octubre de 2021 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la denegatoria de amparo que dictó el 29 de junio de 2021 la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela que promovió la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Síntesis de la decisión

234. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción de tutela que la Diócesis de Yopal interpuso contra la decisión que adoptó el 5 de marzo de 2021 el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en la cual readecuó el medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles al de controversias contractuales, respecto del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad. La Diócesis actora consideró que la mencionada autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, y los principios de cosa juzgada, preclusión de las etapas procesales, confianza legítima y buena fe.

235. En criterio de la accionante, el Consejo de Estado incurrió en los siguientes defectos: (i) desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada (la Sala Plena lo readecuó al defecto procedimental absoluto) porque el análisis de procedencia del medio de control de reparación directa se definió en la audiencia inicial y esa etapa procesal concluyó con firmeza; (ii) defecto sustantivo, porque el artículo 141 del CPACA es inaplicable al caso en tanto el contrato de arrendamiento fue liquidado sin salvedades y en la demanda lo que se reclamaba era la indemnización de los perjuicios ocasionados por la ocupación temporal de los inmuebles, teniendo presente que la perturbación de la propiedad no había cesado.

236. (iii) Desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado, por desconocer diferentes sentencias de esa corporación en torno a que (a) el contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo y una vez liquidado el contrato por mutuo acuerdo, no se puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante el medio de control de controversias contractuales, a menos de que concurra un vicio del consentimiento o se hayan consignado salvedades, hipótesis que según la actora no se configuran en este caso; (b) cuando finaliza una etapa procesal y el procedimiento queda saneado, no es posible reabrir ese debate porque se desconoce el principio de la cosa juzgada; y, (c) la caducidad de la reparación directa por ocupación temporal de inmuebles es de dos años contabilizados desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa dicha ocupación, lo cual en el presente caso no ha sucedido por ser continuada; (iv) defecto por desconocimiento del precedente constitucional fijado en la sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019, por cuanto la cosa juzgada tiene una función negativa según la cual los funcionarios no pueden conocer, tramitar o fallar sobre lo ya resuelto.

237. (v) Defecto por ausencia de motivación en la decisión, porque la providencia censurada no expuso las razones por las que se apartó del precedente judicial citado en la decisión de primera instancia, ni justificó por qué no respetó la decisión sobre excepciones previas adoptada en la audiencia inicial, la cual hizo tránsito a cosa juzgada desde dicho momento,

así como tampoco motivó la procedencia del medio de control de controversias contractuales; y, (vi) defecto por violación directa a la Constitución al desconocer los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y propiedad, al despojar a la accionante del uso y goce de los bienes sin estar obligada legalmente a soportar una carga pública y dejarla sin oportunidad de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

238. Luego de encontrar acreditados los presupuestos formales de la acción de tutela contra providencias judiciales, para abordar el análisis de fondo, la Sala Plena planteó los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneró la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que le asisten a la Diócesis de Yopal, al incurrir en defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional, por violar el principio de la cosa juzgada judicial al readecuar oficiosamente el trámite del medio de control de reparación directa al de controversias contractuales, y realizar el conteo de la caducidad a partir del acta de liquidación bilateral, a pesar de que en la audiencia inicial quedo ejecutoriado el auto que negó la excepción previa de inepta demanda por escogencia indebida del medio de control?

239. En procura de resolver el primer problema jurídico, la Sala Plena concluyó que los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional no se configuraron en la decisión cuestionada, por cuanto (i) el principio procesal de la cosa juzgada judicial no es predicable de autos que declaran no probadas las excepciones y la Subsección A accionada no había emitido decisión previa de fondo sobre la procedencia del medio de control escogido por la demandante; y, (ii) las sentencias de constitucionalidad que indicó la accionante como desconocidas, no constituyen un precedente obligatorio para el caso en tanto las disposiciones que allí se demandaron y la regla de decisión fijada no inciden en el análisis de la cosa juzgada judicial.

240. En cuanto al segundo problema jurídico esbozado, la Sala Plena consideró la decisión censurada no incurrió en los defectos sustantivo y en la variante de desconocimiento del precedente judicial, decisión sin motivación y violación directa a la Constitución, porque (i) el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA sí era aplicable al caso a partir de la interpretación razonable de la demanda que hizo la accionada; (ii) las sentencias del Consejo de Estado que la actora invocó como desconocidas, no constituyen un precedente judicial aplicable al caso; (iii) la decisión judicial que se cuestiona en tutela fue debidamente motivada; y, (iv) la accionante no tan solo desaprovechó acciones relevantes, sino que cuenta aún con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para posibilitar el restablecimiento pleno del derecho de propiedad que detenta sobre los inmuebles.

241. En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional estimó que ninguno de los defectos que adujo la Diócesis de Yopal se configuró en la decisión cuestionada; por consiguiente, no demostró la afectación a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, como tampoco el desconocimiento al principio procesal de la cosa juzgada judicial. En tal sentido, decidió confirmar el fallo de segunda instancia tutelar proferido el 21 de octubre de 2021 por la

Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la denegatoria de amparo que dictó el 29 de junio de 2021 la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela que promovió la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

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,

RESUELVE:

PRIMERO. LEVANTAR el término de suspensión en el expediente de la referencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR la Sentencia de segunda instancia tutelar proferida el 21 de octubre de 2021 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la denegatoria de amparo que dictó el 29 de junio de 2021 la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela que promovió la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

TERCERO. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente con permiso

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA SU.335/23

Expediente: T-8.590.904

Solicitud de tutela presentada por la Diócesis de Yopal en contra de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, presento las razones de mi aclaración de voto a la Sentencia SU-335 de 2023, en la que la Sala Plena confirmó la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, a su vez, confirmó la negación del amparo por parte de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma corporación, dentro de la solicitud de tutela que presentó la Diócesis de Yopal en contra de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Me permito aclarar que acompañé la sentencia debido a los límites en la competencia de revisión de tutelas contra de las decisiones judiciales de las altas cortes. Sin embargo, eso no supone que comparta la valoración particular que realizó la autoridad accionada en relación con la readecuación oficiosa del medio de control porque no se adelantó con el rigor que requiere esa actuación.

En efecto, en controversias como la valorada por la Sala Plena en esta ocasión, no siempre

resulta clara la elección del medio de control para reclamar servicios, suministros o perjuicios, cuando previamente ha existido un contrato estatal liquidado, por cuanto en principio no es posible la reclamación de tales pretensiones bajo el amparo del contrato. Entonces, en ese escenario, la jurisprudencia contencioso administrativa ha recurrido a la figura de la acción in rem verso para ese tipo de reclamaciones.

Sin embargo, al margen de esa posibilidad, considero que la readecuación oficiosa del medio de control impone que el juez contencioso administrativo sea particularmente riguroso en la evaluación del caso concreto a efectos de determinar si el medio de control elegido por el demandante corresponde con el tipo de pretensiones formuladas y, en caso contrario, proceder a readecuar oficiosamente el trámite, lo que no ocurrió en el presente asunto, quedando un cierto exceso en el rito procesal.

Esto, porque ante la existencia de un acta de liquidación total del contrato, que fue adoptada sin objeciones por ambas partes, se evidenciaba un elemento probatorio que, en principio, descartaba que el vínculo contractual siguiera generando efectos y, por el contrario, se aceptaba su finalización. Así, ante ese escenario, al juez contencioso administrativo le correspondía desplegar un estudio más estricto de las pruebas de modo que hiciera evidente que, a pesar de esa realidad, la controversia propuesta guardaba un nexo con el contrato estatal liquidado. Situación que era necesaria para readecuar oficiosamente el medio de control de reparación directa elegido por el demandante al de controversias contractuales y que, en todo caso, no fue acreditada por la autoridad judicial accionada.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA SU.335/23

1. 1. Con todo respeto suscribo esta aclaración de voto a la Sentencia SU-335 de 2023. En esta decisión, la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por la Diócesis de Yopal en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado por el presunto desconocimiento de la cosa juzgada y el principio de seguridad jurídica. Lo anterior, derivado de la decisión de la accionada de declarar probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales dentro del proceso de reparación directa que adelantó la Diócesis de Yopal en contra del departamento de Casanare.

2. Mi disenso gira en torno a la potencial improcedencia del amparo por la carencia de la relevancia constitucional en el presente asunto. A mi juicio, el debate propuesto por la demandante se limitaba a la simple determinación de los aspectos legales de un derecho. Por una parte, si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado podía, de oficio, readecuar el trámite del medio de control de reparación directa por ocupación temporal de los inmuebles al de las controversias contractuales. Por otra parte, la presunta configuración de la cosa juzgada de los autos que resolvieron tanto las excepciones previas como el

recurso de apelación frente a la decisión que resolvió dicha excepción en primer término.

3. En relación con el requisito de la relevancia constitucional, la Sala Plena de esta Corte determinó que: “la acreditación de esta exigencia, más allá de la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales, supone justificar razonablemente la existencia de una restricción desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”. Por consiguiente, no es suficiente con que la parte actora invoque la violación del derecho fundamental al debido proceso para entender acreditado el requisito general de procedencia relacionado con la relevancia constitucional.

4. Este tribunal ha fijado tres criterios de análisis para establecer si una acción de tutela tiene relevancia constitucional. El primero de estos impone verificar que la controversia verse sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico. A partir de este criterio, la Corte ha establecido que un asunto carece de relevancia constitucional en dos situaciones. Por una parte, cuando la discusión se limita a la simple determinación de los aspectos legales de un derecho (i.e. la correcta interpretación o aplicación de una norma procesal, salvo que de esta se desprendan claramente violaciones de derechos fundamentales). Por otra parte, cuando su naturaleza o contenido económico sean evidentes porque se trata de una controversia estrictamente monetaria con connotaciones particulares o privadas: “que no representen un interés general”.

5. El segundo criterio está relacionado con que el caso involucre algún debate jurídico que gire en torno al contenido, el alcance y el goce de algún derecho fundamental. El precedente constitucional ha reiterado que la cuestión debe revestir una clara, marcada e indiscutible relevancia constitucional. Por tal razón, los asuntos en los que se invoca la protección de derechos fundamentales, pero cuya solución se limita a la interpretación y aplicación de las normas de rango legal, en principio, no tienen relevancia constitucional.

6. El tercer criterio parte de la premisa de que la tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales. En efecto: “la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios”.

7. La Sentencia SU-335 de 2023 justificó la acreditación del requisito de la relevancia constitucional en el presente asunto porque: “de los argumentos que plantea la Diócesis actora en el expediente de tutela se deriva un debate que involucra la posible violación al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al efectuar la autoridad accionada la interpretación de la demanda de reparación directa y adecuarla oficiosamente al medio de control de controversias contractuales”. Sin embargo, la providencia también reconoció que no existió ninguna vulneración a los derechos fundamentales invocados. Todo esto por cuatro razones.

9. La solución de estos cuatro puntos se limitó a la interpretación y la aplicación de las mencionadas codificaciones procesales. Por consiguiente, el presente asunto carecería de la relevancia constitucional que ha sido fijada por el precedente de este tribunal.

El saneamiento del proceso por parte del juez contencioso: una potestad y un deber legal para los operadores judiciales

10. A mi juicio, el deber oficioso de sanear el proceso opera en cualquier etapa de este. En concordancia con lo que ha señalado el Consejo de Estado, la primera etapa del proceso judicial en la que el juez ejerce su potestad de saneamiento ocurre cuando estudia la demanda para su admisión. Si bien el juez puede inadmitir la demanda para que aquella se adecúe a los requisitos legales, no cualquier irregularidad (sobre todo si es meramente formal) conlleva al rechazo de aquella. Esto es así porque las causales de inadmisión se pueden reputar como taxativas.

11. En virtud de la potestad de saneamiento, esas irregularidades se puedan corregir en etapas posteriores del proceso. Así ocurre en los siguientes casos: (i) vía recurso de reposición frente al auto admisorio de la demanda; (ii) a través de la reforma de la demanda; (iii) como excepciones previas; (iv) como requisitos de procedibilidad; (v) durante la fijación del litigio (i.e. para el caso de individualización de las pretensiones); (vi) dentro de un trámite incidental de nulidad; (vii) en la audiencia inicial o (viii) al finalizar cada etapa del proceso. De manera adicional, el Consejo de Estado ha señalado que:

“El artículo 171 del C.P.A.C.A., al igual que lo hace el 86 del C.P.C. (ahora artículo 90 del C.G.P.), autoriza al juez para que adecue el trámite de la demanda cuando la parte actora haya señalado una vía procesal inadecuada, para lo cual naturalmente deberá examinar el contenido y finalidad de las pretensiones y del objeto mismo de la demanda. La adecuación del medio de control a las pretensiones de la demanda es un asunto que corresponde establecer de acuerdo con criterios objetivos fijados por la ley, en salvaguarda de la seguridad jurídica, sin que se permita a los demandantes optar por el que más les convenga para eludir cargas procesales o el propio término de caducidad”.

12. Por ende, en cumplimiento de lo fijado en la ley, la adecuación del medio de control es un imperativo legal para los operadores judiciales. Tal deber confirma lo manifestado previamente y deslegitimaría la acción de tutela para controvertir la decisión acusada.

13. De esta manera aclaro mi voto en frente de la posición de la mayoría de la Sala Plena en la Sentencia SU-335 de 2023.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado