

T-291-93

Sentencia No. T-291/93

ACCION DE TUTELA-Naturaleza/ACCION DE REPARACION DIRECTA/CADUCIDAD

Nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales, el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.

REF: EXPEDIENTE T-9240

Peticionario: Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda.

Procedencia: Juzgado 26 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D.C., julio veintiocho (28) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el número de radicación T-9240, adelantado por la Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda..

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 30 de abril del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto No. 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud.

Bernardo Yepes Lalinde actuando en calidad de representante legal de la Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda. interpuso la acción de tutela contra el Distrito Capital de Santafe de Bogotá, fundamentado en los siguientes hechos:

a) La sociedad Casa Club Ltda. compró en 1959, un globo de terreno de 32.000 M2 ubicado en cercanías de lo que hoy constituye la vía de la circunvalar, entre calles 46 y 51 de esta ciudad.

b) A la mencionada sociedad se le inició un proceso de quiebra en el año de 1965 y fue radicado en el Juzgado 1º Civil del Circuito de Bogotá (en la actualidad todavía cursa).

c) En el año de 1968, aproximadamente, se verificó dentro del proceso de quiebra el acuerdo concordatario y fue registrado en la Cámara de Comercio de Bogotá. En el mismo, además de conformar una junta de acreedores para ejecutarlo, se autorizó a la misma junta para

enajenar todos los bienes a fin de poder distribuir la masa de la sociedad quebrada.

d) Durante el trámite de la quiebra y sin que se verificara su secuestro, el predio mencionado en el hecho a) fue objeto de varias invasiones.

e) El 25 de febrero de 1986, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo No. 1, en donde dispone una serie de medidas tendientes a legalizar unas zonas sub-urbanas, entre ellas el desarrollo urbanístico -barrio San Martín de Porres- donde se encuentra el predio en mención.

f) El 22 de noviembre de 1990 se celebró un contrato entre el Distrito Especial de Bogotá y un arquitecto para la construcción de un centro comunitario en el barrio San Martín de Porres, en predios de propiedad de Casa Club Ltda..

g) El 23 de noviembre de 1990 se efectúa la aprehensión de las zonas de uso público del Desarrollo San Martín de Porres, demarcados en el plano aceptado cartográficamente por el Departamento Administrativo de Planeación distrital de Bogotá. Las zonas que se aprehendieron suman un total de 23.728,94 M2, en las cuales estan construyendo el centro comunitario señalado en el hecho f), es decir, en predios de la sociedad Casa Club Ltda..

Con base en los anteriores hechos, el petente sostuvo que el acta de Aprehensión de la Procuraduría de Bienes del Distrito Especial de Bogotá dispuso de unos terrenos de la sociedad Casa Club Ltda., sin mediar el debido proceso. Estima la accionante que “el Distrito Capital pretermitió todo trámite judicial o administrativo para adquirir el predio ubicado en la Avenida Circunvalar No. 46-51, y se dice que lo pretermitió por cuanto no presentó la demanda pertinente, ni tampoco adelantó las conversaciones directas con los propietarios que los son la Junta de Acreedores de Casa Club Ltda.”.

Con la actuación del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el peticionario considera que se está violando el debido proceso (artículo 29 C.P.) y el derecho de propiedad (artículo 58 C.P.).

2. Fallo del Juzgado 26 Civil del Circuito del Santafé de Bogotá. Providencia del 22 de enero de 1993.

El Fallador estima que “la Procuraduría de Bienes únicamente podía llevar a cabo la aprehensión, sobre la franja de terreno prometida en venta y no escriturada al Distrito, para la Construcción de la Avenida Circunvalar, es decir, sobre una franja de 4.160,61 M2 y no sobre 23.728,94 M2 a que se contrae la fotocopia del ACTA DE APREHENSION No. 029 (fl. 50). Toda vez que no podía hacer uso de ésta, para tomar zonas de uso público respecto del desarrollo del barrio o zona de SAN MARTIN DE PORRES, demarcado en el plano cartográfico, en razón de que lo que prevé el acuerdo No. 1 de 1986, es la legalización de desarrollo urbanísticos que desde luego no obvia ningún trámite administrativo como es, el de proferir la resolución de expropiación en caso de negativa a la enajenación o de incapacidades para enajenar voluntariamente”.

En ese orden de ideas, el Juzgado 26 Civil del Circuito del Santafé de Bogotá concedió la tutela impetrada por el representante legal de la Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda. por la violación, por parte del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, de los derechos fundamentales del debido proceso y de la propiedad, ordenando la indemnización de perjuicios.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Del tema jurídico objeto del estudio.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas considera que la pregunta esencial en el caso concreto es la siguiente:

¿Es procedente la acción de tutela cuando ha operado la caducidad de la acción de reparación directa por ocupación permanente de un inmueble por parte del Estado?

3. La responsabilidad del Estado.

El artículo 90 de la Carta establece:

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

La Asamblea Nacional Constituyente, según el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero, cambió la responsabilidad del Estado ya que “se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de un título jurídico válido y que exceda el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.

Por lo que hace a la imputabilidad, se trata de resaltar la circunstancia de que para que proceda la responsabilidad en cuestión, no basta con la mera relación de causalidad entre el daño y la acción de una autoridad pública, sino que es necesario, además, que pueda atribuirse al órgano o al Estado el deber jurídico de indemnizarlo. La determinación de las condiciones necesarias para el efecto, quedará, naturalmente, en manos de la ley y la jurisprudencia”¹ .

La responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) Que se cause un daño; b) Que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) Que ese daño sea antijurídico² .

Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se debe traducir en un perjuicio patrimonialmente evaluable para el receptor de la acción u omisión estatal.

Segundo, la imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en

la sola causación material de daño, sino que debe sustentarse, “previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier otra”³ .

Y tercero, La antijuridicidad del daño se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo.

En conclusión, el artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal.

4. La acción de reparación directa como mecanismo de concreción de la responsabilidad estatal.

El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo preceptúa:

Artículo 86. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos.

Esta acción consiste básicamente en que la persona que acredite interés podrá pedir directamente, sin necesidad del agotamiento de la vía gubernativa, la reparación, con una naturaleza resarcitoria, del daño causado por la administración, cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administración o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos.

La acción de reparación directa es uno de los mecanismos de concretar la responsabilidad patrimonial estatal de que habla el artículo 90 de la Carta. La mencionada acción caduca, según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, al “vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación de la administración o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos”.

5. La naturaleza jurídica de la acción de tutela.

La función de la acción de tutela está claramente definida por el artículo 86 constitucional como procedimiento que no suple a las vías judiciales ordinarias, ya que “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, salvo la situación en la cual tiene carácter supletivo momentáneo, que es cuando “aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

La acción de tutela no es una figura que entorpece o duplica al sistema judicial consagrado en la Constitución y la ley, sino que esta integrada a las diferentes jurisdicciones; por eso, “quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal”⁴.

Esto quiere decir que ante todo la tutela tiene carácter subsidiario y su entidad esta condicionada a la ausencia de defensa efectiva⁵ a través de los mecanismos judiciales.

La Sala Plena de la Corte Constitucional ha expresado que “se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la

institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción”6.

6. Del caso concreto.

En el caso concreto el representante legal de la Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda., interpuso una acción de tutela contra lo dispuesto en el acta de aprehensión No. 029 del 23 de noviembre de 1990 proferida por la Procuraduría de Bienes del Distrito Especial de Bogotá, con la participación de los delegados de los Departamentos de Planeación y Catastro Distrital de Bogotá, en la cual se efectúa la aprehensión de las zonas de uso público del Desarrollo San Martín de Porres. Dicha acta de aprehensión es pues un acto administrativo que se materializó en la ocupación de hecho por parte del distrito de los terrenos del petente. El Estado ocupó el terreno sub-exámene, sin que mediara el proceso de expropiación, medio adecuado para llevar a cabo la actuación estatal. Ante esta clase de eventos el ordenamiento jurídico prevee mecanismos judiciales para que el afectado pueda proteger sus derechos vulnerados, como la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En el caso bajo estudio, el abogado que asesoró a la Junta de Acreedores de Casa Club Ltda., impetró equivocadamente un proceso ordinario ante el Juzgado 30 Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, por los mismos hechos, el cual feneció por prosperar la excepción previa de falta de jurisdicción (folio 159); precisamente por ello se vencieron los términos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de la acción de reparación directa, pues se cumplieron los dos años de caducidad de la acción contados a partir de la ocupación del inmueble, que en el caso particular se dió con la acta de aprehensión No.029 del 23 de noviembre de 1990, ya mencionada, y trató de remediar su conducta a través de la tutela, olvidando su especial naturaleza. Así las cosas, la accionante tuvo otros medios de defensa judiciales que no ejerció oportunamente, pudiendo haberlo hecho. Hubo pues negligencia de la víctima que es justamente una de las formas de la denominada “causa extraña”, que exonera de responsabilidad al culpable.

En ese orden de ideas, no es procedente la acción de tutela cuando ha operado la caducidad de la acción de reparación directa por ocupación permanente de un inmueble por parte del Estado.

No obstante lo anterior, observa la Corte que el ordenamiento jurídico prevee mecanismos judiciales para resolver los conflictos derivados del hecho de que la nuda propiedad y la posesión se encuentren en cabeza de distintas personas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juez 26 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, y DENEGAR la tutela a la Junta de Acreedores Concordatarios de Casa Club Ltda., por las razones antes expuestas.

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta Constitucional No. 56. Informe-Ponencia. Mecanismos de Protección del orden jurídico y de los particulares. Ponente: Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

2 Consejo de Estado. Sentencia de marzo 2 de 1993. Expediente 7429. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur

Jaramillo.

3 FERNANDEZ, Tomás-Ramón y GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Tercera Edición. Editorial Civitas S.A.. Madrid. 1992.

4 Corte Constitucional. Sentencia No. T-520 de 16 de septiembre de 1992. Sala Tercera de Revisión de Tutelas. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Ver numeral 1º del artículo 6º del Decreto No. 2591 de 1991 y Sentencias T-554, T-568, T-569, T-572 de la Corte Constitucional, entre otras.

6 Corte Constitucional. Sentencia No. C-543 de 1 de octubre de 1992. Sala Tercera de Revisión de Tutelas. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.