

Sentencia T-565/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

La acción de tutela procede, a pesar de su carácter subsidiario y excepcional, contra providencias judiciales en las que se vislumbre vulneración a los derechos fundamentales.

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional del requisito general de subsidiariedad para su procedencia excepcional

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Término razonable debe valorarse en cada caso concreto

La jurisprudencia ha planteado que será procedente la tutela aun cuando no exista inmediatez, sólo cuando: (i) se verifique un motivo válido para la inactividad de los accionantes verbigracia el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; (ii) cuando la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) cuando exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o (iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto orgánico, por falta de competencia, que da lugar a que se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso judicial

Referencia: Expediente T-3.336.374

Acción de Tutela instaurada por el Instituto Nacional de Vías- INVIAS en contra de la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre.

Magistrada Ponente:

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO y ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el seis (06) de diciembre de dos mil once (2011), que confirmó el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el tres (03) de noviembre de dos mil once (2011), que negó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES.

1. Aclaración previa

1. El 23 de agosto de 2011 el Instituto Nacional de Vías –en adelante INVIAS- instauró acción de tutela ante la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo contra las providencias dictadas por los Juzgados Promiscuo del Circuito de Sucre y Primero Promiscuo de Corozal, dentro de los procesos judiciales reivindicatorios agrarios identificados con radicados No. 2006-00239, 2006-00247, 2007-00062 y 2005-00166, en las cuales la entidad accionante resultó condenada a pagar más de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) a título de indemnización, por la ocupación de predios de propiedad privada que hiciera el Fondo Nacional de Caminos Vecinales para la construcción o

habilitación de vías de la red nacional.

1. Mediante auto de 12 de septiembre de 20112, la Sala II Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Sincelejo (Sala Unitaria), luego de admitir la acción de tutela el 29 de agosto de 20113, declaró la nulidad de lo actuado y ordenó remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia por haber conocido en segunda instancia de la apelación del auto de 11 de julio de 2008, el cual fue confirmado por dicha Corporación mediante auto de 25 de noviembre de 2008, dentro del proceso con radicado No. 2007-00062.

1. Ahora bien, en auto de 25 de octubre de 20114 la Corte Suprema de Justicia ordenó devolver la acción de tutela en relación con las pretensiones dirigidas contra las providencias dictadas dentro de los procesos con radicados No. 2006-00239, 2006-00247 y 2005-00166, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Corozal y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre. Lo anterior, en razón a su falta de competencia por cuanto en éstos no existió apelación, y por tanto, no fueron conocidos por el Tribunal Superior de Sucre, de manera que, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000, no correspondía a esa Alta Corte estudiar la acción de tutela contra esas providencias al haber sido proferidas por Juzgados del Circuito. En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia sólo admitió la acción de tutela en relación con las providencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre y el Tribunal Superior de Sucre en el marco del proceso con radicado No. 2007-00062.

1. Teniendo en cuenta la anterior aclaración, esta Sala advierte que la revisión que se realiza con la presente Sentencia sólo versa sobre la sentencias de tutela proferidas por la Sala de Casación Civil y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 3 de noviembre y 6 de diciembre de 2011, respectivamente, las cuales, a su vez, únicamente se pronunciaron sobre la acción de tutela instaurada por el INVIAS en relación con las providencias dictadas dentro del proceso con radicado No. 2007-00062. A saber: (i) el auto de 11 de julio de 2009 dictado en audiencia inicial por el Juzgado Promiscuo del Circuito de

Sucre, el cual fue objeto de apelación por parte de INVIAS; (ii) el auto de 25 de noviembre de ese año proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sucre, al resolver el mencionado recurso; y, finalmente, (iii) la Sentencia de 9 de diciembre de 2009 mediante la cual el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre condena al INVÍAS.

En el siguiente aparte la Sala explicará el contenido de las providencias objeto de la acción de tutela que se revisa, así como los hechos que las anteceden.

1. Hechos

1. El 2 de mayo de 2007 fue admitida la demanda presentada contra el INVIAS por los señores Rafael Enrique Genes Sajona, Castulo José Genes Cervantes y Enilsa del Carmen Genes Díaz, dentro del proceso agrario reivindicatorio con radicado No. 2007-00062, donde se pretendía:

“se ordene a la entidad demandada a RESTITUIR para la sucesión, la parte del área del inmueble ocupada por la demandada (...)

Subsidiariamente, que ante la eventual imposibilidad de la restitución física del área antes mencionada, [se condene] al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS - a pagar a los herederos de la sucesión, el valor monetario del terreno ocupado a valor actual”

1. El INVIAS presentó como excepción previa falta de jurisdicción y competencia alegando que la jurisdicción competente para resolver el asunto era la Contencioso Administrativa y no la Ordinaria Civil. Ésta fue resuelta y declarada no probada e infundada durante la audiencia inicial del once (11) de julio de 2008. Tanto el INVIAS como el Procurador Regional de Sucre presentaron incidente de nulidad por la misma causal, el cual fue negado en la misma audiencia, por lo cual interpusieron recurso de apelación.

1. El 25 de noviembre de 2008 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo confirmó el auto que negó la solicitud de nulidad⁶ argumentando:

“2.2.- El artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, señala que “Corresponde a la jurisdicción civil todo asunto que no este atribuido por la ley a otras jurisdicciones.”

Por su parte, el Código Contencioso Administrativo en su artículo 30, preceptúa que “La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado...”

2.3.- De conformidad con el artículo 946 del Código Civil, “La reivindicación o acción de dominio es la que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla.”

Y en aplicación del artículo 955 ibídem tiene lugar frente a la llamada acción “reivindicatoria figurada”, se presenta “así no haya habido enajenación de la cosa, cuando por acción o por omisión del poseedor se ha hecho imposible o difícil la persecución de ella, como cuando sobre el bien gravita el interés social o la utilidad pública por haber sido destinado a un servicio de utilidad social o de interés general...”, evento en el cual, “si el propietario reconocido como tal por la autoridad judicial competente no obtiene la restitución de un inmueble por las razones de conveniencia jurídica..., el derecho de dominio en sí mismo lleva implícito la correlativa obligación a cargo del Estado a pagar a aquel el valor del inmueble que se ha incorporado al patrimonio público...”

Lo que pretende el accionante es que se le restituya la parte del área del inmueble ocupada por INVIAS, o en subsidio, que ante la eventual imposibilidad de la restitución física del área ocupada se condene a la demandada a pagar el equivalente monetario del terreno ocupado.

(...) [No] se está invocando el resarcimiento de los perjuicios que del hecho de la administración pudieran derivarse, y como tal se está frente a un proceso reivindicatorio (...)

1. El 9 de diciembre de 20097 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre profirió sentencia

condenando al Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, a pagar la suma de \$1.072.540.000,00, a título de indemnización, por la ocupación de predios de propiedad privada que hiciera el Fondo Nacional de Caminos Vecinales para la construcción o habilitación de vías de la red nacional. No se interpuso recurso de apelación⁸.

1. Por su parte, la Corte Constitucional, al revisar acciones de tutela instauradas por el INVIAS contra procesos reivindicatorios agrarios con igual origen a los que fueron objeto de la acción de tutela que ahora se estudia, profirió dos sentencias en las cuales determinó que la competencia en estos casos corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a saber, la T-313 del 3 de mayo de 2010 y la T-696 del 06 de septiembre de 2010.

1. El 11 de mayo de 2011, el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria -, abordó un conflicto de competencia con ocasión del cual resolvió qué jurisdicción es la competente para conocer de un proceso reivindicatorio agrario donde el demandado fuera una entidad de derecho público, precisando que el juez de conocimiento debía ser el contencioso administrativo. El argumento principal de la providencia fue “Ante la claridad, contundencia y alcance de la citada Sentencia T-313/10, que por demás esta Sala comparte, se dirime el conflicto de jurisdicciones planteado, atribuyendo el conocimiento del proceso Reivindicatorio (...) contra el Instituto Nacional de Vías INVIAS, (...) a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”⁹.

1. Con fundamento en los hechos descritos y en lo establecido por la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura sobre la jurisdicción competente en estos casos, el 23 de agosto de 2011, el INVIAS interpuso acción de tutela, aduciendo la vulneración del debido proceso, pues para la entidad las providencias fueron proferidas por jueces que no tenían competencia, configurando con su actuar un defecto orgánico. Al respecto sostuvo:

“el objeto de la jurisdicción en lo contencioso administrativo, es juzgar controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas, como lo es el Instituto

Nacional de Vías - INVIAS - (art. 82 del C.C.A.), razón por la cual los jueces ordinarios no pueden conocer de dichas controversias, por encontrarse asignadas a la Jurisdicción contencioso administrativa, normas de competencia que son de orden público y se deben cumplir.”

1. Pretensión

Con la acción de tutela interpuesta el 23 de agosto de 2011 y admitida por la Corte Suprema en los términos del auto del 25 de octubre de 2011, el INVIAS pretende que se revoque la sentencia del 9 de diciembre de 2009 proferida dentro del proceso reivindicatorio con radicado No. 2007-00062 seguido contra el INVIAS y los autos del 11 de julio y 25 de noviembre de 2008 que negaron la nulidad dentro del mismo proceso.

1. . Respuestas de las entidades accionadas.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil Familia Laboral¹⁰ y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre¹¹ solicitaron negar el amparo. Argumentaron que la decisión atacada estaba sustentada en los artículos 955 del Código Civil, 12 del Código de Procedimiento Civil y 86 del Código Contencioso Administrativo - que regulan la acción reivindicatoria ficta o por equivalencia - y en el contenido de la demanda, específicamente en las pretensiones invocadas en ella. En todo caso, la providencia atacada fue proferida antes de ser notificados los fallos de la Corte Constitucional y el conflicto de competencia que menciona el accionante.

1. Decisiones de tutela objetos de revisión.

1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, del 3 de noviembre de dos mil once¹².

La Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil negó el amparo de tutela, al considerar que resultaba innecesario evaluar el contenido de las providencias atacadas dado que la demanda de tutela presentada el 23 de agosto de 2011 no cumplía con el requisito de inmediatez requerido por la norma y la jurisprudencia constitucional, pues éstas fueron proferidas el 11 de julio y el 25 de noviembre de 2008 y el 9 de diciembre de 2009, por lo cual trascurrieron más de seis meses desde la presunta vulneración hasta el momento de presentación del recurso tutelar, sin que el accionante presentara justificación alguna para tal mora.

Además, declaró la improcedencia de la acción de tutela por dos razones adicionales: (i) no se presentó el recurso de apelación contra la sentencia atacada, por lo cual no podía acudir a este medio excepcional al haber desperdiciado las vías que consagra el ordenamiento procesal civil dentro del proceso; y (ii) la entidad solicitante cuenta con otras acciones tales como, las de responsabilidad civil contractual o la acción de repetición, según sea el caso. La primera contra los abogados que no defendieron debidamente los intereses de su representada y, la segunda, frente a los funcionarios de la entidad que incurrieron en similares conductas omisivas que condujeron al presunto perjuicio irremediable e inminente para el patrimonio del Estado.

1. Impugnación.

El representante de INVIAS impugnó el fallo con fundamento en las siguientes aclaraciones:

i. Sólo hasta el 11 de mayo de 2011 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura resolvió un conflicto de competencia propuesto entre la Sala Civil - Familia - Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sucre y el tribunal Administrativo de Sucre, para conocer del proceso reivindicatorio Agrario de la Sociedad Inversiones Mundo Nuevo S.A., contra el Instituto Nacional de Vías INVIAS, resolviendo declarar que el juez competente para conocer del asunto era la Jurisdicción Contencioso

Administrativa en cabeza del Tribunal Administrativo de Sucre.

1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, del seis (06) de diciembre de dos mil once (2011)13.

Confirmó el fallo. No encontró una justificación válida para explicar la no interposición de la demanda de tutela en un tiempo razonable a partir de que se presentara la presunta vulneración, y resaltó que no se utilizaron los mecanismos de defensa que la accionante tenía a su alcance, como lo era el recurso de apelación contra la sentencia.

I. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-14.

1. Problema jurídico y metodología de la decisión

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, esta Corporación debe dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿es procedente el ejercicio de la acción de amparo constitucional en contra una providencia judicial, cuando la entidad accionante no apeló la decisión objeto de la controversia e interpuso la acción pasados más de seis meses desde la fecha en la que se produjo el fallo que supuestamente originó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso?

(ii) En caso de encontrarse procedente la presente acción, esta Corporación deberá determinar si ¿los operadores judiciales demandados en el presente proceso de tutela, incurrieron en un defecto orgánico que conllevó a la vulneración del derecho al debido proceso de la entidad accionada en el proceso agrario reivindicatorio-y aquí accionante- en donde se solicitó la restitución o pago del predio en el cual se ejecutaron trabajos públicos por parte de entidades estatales, al tramitar una demanda que de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura debía ser resuelta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa por medio de una acción de reparación directa y no por la Jurisdicción Ordinaria Civil al ser el demandado una entidad del Estado?

Para dar respuesta a los interrogantes propuestos, la presente providencia se referirá a las siguientes cuestiones: (i) Procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, realizando un recuento jurisprudencial y verificando el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad; (ii) caracterización del defecto orgánico como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (iii) la regulación normativa aplicable en caso de ocupación permanente de bienes de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos; y, finalmente, (iv) El caso concreto.

3. Procedencia de la Acción de Tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. Conforme al precepto contenido en el artículo 86 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha desarrollado una amplia doctrina acerca de la procedencia de la acción de tutela contra las providencias expedidas por las autoridades judiciales. En un comienzo, esta atribución encontró fundamento en los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991. No obstante, aunque dichas disposiciones fueron declaradas inexecutable mediante sentencia C-543 de 1992, al considerar que valores como la seguridad jurídica y la cosa juzgada eran relevantes en nuestro sistema normativo en tanto justificaban la intangibilidad de las decisiones judiciales, se previno que ciertos actos no gozaban de tales cualidades y que, por tanto, frente a actuaciones de hecho, la acción de tutela sí resultaba procedente para proteger los derechos fundamentales; la Corte afirmó en ese entonces:

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, (...). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia”.

3.2. El caso materia de tutela plantea un asunto que ha sido abordado profusa y reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido positiva en afirmar que la acción de tutela procede, a pesar de su carácter subsidiario y excepcional, contra providencias judiciales en las que se vislumbre vulneración a los derechos fundamentales. En ese orden, la Corte ha registrado una importante evolución de su jurisprudencia a partir de la citada sentencia C-543 de 1992, de manera que sentencias como la T-079 de 1993 y T-158 de 1993, precisaron un conjunto de defectos que podrían llegar a justificar el amparo de derechos fundamentales de aquellos ciudadanos que acuden a la Administración de Justicia para la solución de sus conflictos, como la ausencia de fundamento objetivo de la decisión judicial o que el juez profiriera la providencia arrogándose prerrogativas no previstas en la ley.

En esa dirección, la sentencia T-231 de 1994 trazó pautas orientadas a delimitar el enunciado “vía de hecho” respecto de providencias judiciales, para lo cual señaló los vicios que harían viable la acción de tutela contra aquellas: (1) defecto sustantivo; (2) defecto fáctico; (3) defecto orgánico; ó (4) defecto procedimental; doctrina constitucional que se ha precisado y reiterado en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

Esa misma evolución jurisprudencial propició que la Corte revaluara el concepto de vía de hecho declarado como el acto absolutamente caprichoso y arbitrario que interesa al juez constitucional y, en su lugar, prefiriera el enunciado de “causales genéricas de procedibilidad de la acción”. Al respecto, en la sentencia T-949 de 2003, la Sala Séptima de Revisión explicó lo siguiente:

“Esta Corte en sentencias recientes ha redefinido dogmáticamente el concepto de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta redefinición ha operado a partir del poder de irradiación del principio de eficacia de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.) y de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Constitución (arts. 1, 2, 13, 86, 228 y 230 C.P.).

“En esta tarea se ha reemplazado el uso conceptual de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad”. Lo anterior ha sido inducido por la urgencia de una comprensión diferente del procedimiento de tutela con tal de que permita “armonizar la necesidad de proteger los intereses constitucionales que involucran la autonomía de la actividad jurisdiccional y la seguridad jurídica, sin que estos valores puedan desbordar su ámbito de irradiación y cerrar las puertas a la necesidad de proteger los derechos fundamentales que pueden verse afectados eventualmente con ocasión de la actividad jurisdiccional del Estado (Sentencia T-462 de 2003)”.

3.3. Cuota importante en la mencionada evolución jurisprudencial la aportó la Sentencia C-590 de 2005, por la cual se fortalecieron los precedentes jurisprudenciales enunciados hasta esa fecha, por tratarse de un fallo de constitucionalidad con efectos erga omnes, en el cual a propósito de la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal-, la Corte estableció que una cosa es que el legislador no permita la utilización de recursos contra las sentencias que resuelvan el recurso extraordinario de casación en materia penal, en desarrollo de su libertad de configuración y, otra muy distinta, que excluya la procedencia de la acción de tutela prevista en el artículo 86 constitucional para la protección de los derechos fundamentales contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública.

En esta sentencia, se advirtió expresamente que la acción de tutela contra fallos judiciales sólo procedía cuando se cumpliera con ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos, distinguió unos de carácter general, que habilitaban la interposición de la

tutela y, otros de carácter específico, que tocaban la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto.

Entre los requisitos generales, la sentencia acopió y definió los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. (...)’.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

De la misma forma, el fallo enlistó varias causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, entre ellas:

“25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

“b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

“c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

“d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

“e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

“f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

“g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

“h. Violación directa de la Constitución.

“Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.” (Resaltado fuera de texto)

3.4. Ahora bien, una vez delimitados los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo contra providencia judicial, a continuación la Sala procederá a analizar si efectivamente en el presente caso se cumplen las condiciones generales de procedibilidad, dando así respuesta al primer problema jurídico planteado.

3.4.1. Respecto de estos requisitos, es claro que la acción de tutela; (i) resulta de evidente relevancia constitucional, pues se discute el derecho fundamental al debido proceso de una entidad estatal; (ii) el accionante ha identificado claramente los hechos que presuntamente llevaron al quebrantamiento de su derecho, de acuerdo con el peticionario la vulneración se originó en el actuar sin competencia de los jueces civiles demandados dentro del proceso agrario reivindicatorio iniciado por los señores Rafael Enrique Genes Sajona, Castulo José Genes Cervantes y Enilsa del Carmen Genes Díaz en contra del INVIAS por ocupación de bienes privados para el desarrollo de trabajos públicos; (iii) al respecto se entiende que dicho actuar, en caso de que efectivamente los jueces hayan actuado sin competencia, implica un quebrantamiento del derecho al debido proceso del actor; (iv) finalmente, en el presente caso no se está cuestionando una decisión de tutela.

3.4.2. En relación a los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad surgen inquietudes, tal como se anticipó al plantear el primer problema jurídico. Para los jueces de primera y segunda instancia de tutela, la presente controversia no los cumple, pues el INVIAS no apeló la decisión judicial de primera instancia del proceso agrario reivindicatorio en el cual el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre lo condenó y porque la solicitud de amparo no fue interpuesta dentro de los 6 meses subsiguientes a la decisión del 9 de diciembre de 2009.

3.4.2.1. Frente al requisito de subsidiariedad, debe recordarse que encuentra sustento en el inciso tercero del artículo 86 y en el numeral primero del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio

para evitar un perjuicio irremediable.”

Además de la excepción planteada por la norma, se ha establecido que la acción es procedente aun cuando no se hayan agotado los mecanismos establecidos por la ley para el caso, cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable¹⁵ o cuando se evidencia que los mecanismos no son idóneos o eficaces en el caso concreto. De manera que en cada caso particular el juez de tutela deberá analizar la efectividad de los demás mecanismos judiciales que el sujeto tiene a su disposición, específicamente para determinar su eficacia e idoneidad con miras a la protección adecuada de los derechos afectados.

3.4.2.2. En cuanto al requisito de la inmediatez, la Corte Constitucional ha señalado que su finalidad es asegurar que la acción de tutela no “ (...) se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”¹⁶ y proteger la seguridad jurídica del ordenamiento generada por las decisiones jurídicas ya ejecutoriadas. Al respecto, la Corporación en la Sentencia T-095 de 2009 indicó que:

i) la oportunidad para ejercer la defensa de un derecho está asociada con defensa de la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho (artículo 1º superior), ii) la aplicación del principio de inmediatez preserva derechos de terceros de buena fe (artículo 83 de la Constitución), iii) este principio hace parte de la naturaleza de la acción de tutela relacionada con la protección actual, urgente e inmediata de derechos fundamentales, por lo que es lógico inferir que el transcurso del tiempo desvirtúa la inminencia del perjuicio o la urgencia y oportunidad de la protección constitucional (artículo 86 de la Carta), iv) la falta de ejercicio oportuno de los derechos no puede alegarse en beneficio propio, de ahí que la tutela no puede emplearse como un premio a la desidia, negligencia o indiferencia del afectado¹⁷, v) este mecanismo no puede convertirse en la última instancia de los procesos ordinarios que desvirtúen la naturaleza residual y excepcional del amparo constitucional (artículo 86 superior).¹⁸

De manera que le corresponde al juez de tutela verificar en cada caso concreto si la acción se ha interpuesto en un término razonable a partir del hecho vulnerante, tomando en consideración la situación del accionante, así como las circunstancias que rodean los hechos

a efectos de determinar lo que debería considerarse como un plazo razonable. Para ello, se deberán valorar las pruebas aportadas de acuerdo con los principios de la sana crítica¹⁹, con el fin de determinar si se configura una causal que justifique la inactividad del accionante.

En dicho sentido, la jurisprudencia ha planteado que será procedente la tutela aun cuando no exista inmediatez, sólo cuando: (i) se verifique un motivo válido para la inactividad de los accionantes verbigracia el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; (ii) cuando la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) cuando exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados²⁰; o (iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.²¹

Ahora, en los casos en los cuales se solicita un amparo contra providencias judiciales, la sentencia T-1140 de 2005 concluyó que la razonabilidad del término de interposición de la acción debe estudiarse en cada caso concreto, pero el juicio sobre la razonabilidad del término debe ser más riguroso, con miras a cerciorarse que no se generen daños a terceros con la decisión de la acción de amparo. Así en este caso, "(...) debe analizarse las posibilidades de defensa en el mismo proceso judicial, la diligencia del accionante en el mismo, y los posibles derechos de terceros que se han generado por el paso del tiempo."

3.4.3. En relación al caso que nos ocupa, la Corte Constitucional en la Sentencia T-696 de 2010²² resolvió una acción de tutela con identidad fáctica. En ese proceso los jueces de instancia también plantearon inquietudes en relación con la inmediatez y la subsidiariedad de la acción, sin embargo, luego de un detallado estudio la Sala de Revisión concluyó que la acción era procedente. Al respecto la Corte dictaminó que:

"12. Es así como, en cuanto a los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, la Sala constata que en efecto tal como lo observó el a quo y el ad quem dentro del trámite de la presente acción constitucional, INVIAS pudo omitir en algunos casos el deber de agotar todos los recursos judiciales ordinarios a su alcance, lo cierto es que, como se verá más adelante esa no era la jurisdicción competente, además de tener que enfrentar obstáculos procesales que

impidieron una adecuada defensa. Por tal motivo, la Sala considera que en casos especiales como el que se estudia, no puede llevarse al extremo tales requisitos, cuando como se verá aparece de bulto demostrado un defecto orgánico que hace patente una protuberante vulneración al derecho al debido proceso, cuya protección es en últimas la razón de ser de la acción de tutela. Más aun cuando la vulneración de este derecho fundamental, afecta directamente tanto al erario como al interés público, bienes de especial protección que pueden quedar desamparados como consecuencia de una postura tozuda de las autoridades judiciales del Departamento de Sucre.

13. Conforme a lo anterior, lo que en apariencia resulta como una omisión en agotar los mecanismos de defensa judicial, guarda en este caso, relación estrecha con la violación del derecho al debido proceso del actor, por lo que dadas las circunstancias particulares de este caso, es imperativo declarar satisfechos los requisitos de procedibilidad, con el fin de pasar a conocer de fondo el defecto orgánico invocado, que pretendió burlarse del término de caducidad de la acción de reparación directa acudiendo a la vía civil y al término de prescripción de estas acciones que la ley establece en veinte años, como pasa a demostrarse, pues de no hacerse se produciría un perjuicio ius fundamental irremediable que obligaría al Estado al pago de lo no debido en cuantías exorbitantes.”

Así, la Sala de Revisión concluyó que si bien en estricto sentido la acción no cumplía con los requisitos de subsidiariedad y de inmediatez, ante la gravedad del defecto orgánico que se configuró, el estudio de procedibilidad no podía ser absolutamente riguroso. Pero además, al estudiar puntualmente cada uno de los requisitos generales de la procedencia de la acción la Sala Tercera de Revisión concluyó que el INVIAS no había sido negligente en una defensa judicial.

Así, respecto de la subsidiariedad de la acción, la Corte recordó que el único mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para controvertir la falta de jurisdicción en un proceso judicial, es el incidente de nulidad contemplado en el artículo 140 del entonces vigente y aplicable Código de Procedimiento Civil. En esa ocasión, para la Sala, puesto que el argumento para apelar o controvertir la decisión sería el mismo que ya fue estudiado por el juez que llevaba el caso, como el competente superior, los demás recursos propuestos dentro del ordenamiento para resolver la disputa eran ineficaces, en tanto existía un pronunciamiento unánime al respecto, de manera que el juez al ser coherente con su

decisión fallaría en el mismo sentido y rechazaría la pretensión.²³ Concluyendo así, que al agotar el mecanismo previsto en el ordenamiento para controvertir la falta de competencia, esto es, la solicitud de nulidad, el accionante cumplió con el requisito de subsidiariedad.

3.5. Ahora bien, en el proceso que nos ocupa es posible observar que la cuestión central del reclamo es la falta de competencia y jurisdicción por parte de la Jurisdicción Civil para tratar las controversias derivadas de la ocupación en predios de propiedad privada efectuada en su momento por Caminos Vecinales – en liquidación – para el trazado de vías públicas.

3.5.1. Así, para analizar la procedencia de la acción de tutela bajo estudio, es preciso recordar las actuaciones realizadas por el INVIAS en el marco de su defensa judicial dentro del proceso reivindicatorio agrario. Éstas se pueden resumir así:

i. El INVIAS presentó como excepción previa falta de jurisdicción y competencia, alegando que la jurisdicción competente para resolver el asunto era la Contencioso Administrativa y no la Civil. Ésta fue resuelta y declarada no probada e infundada durante la audiencia del once (11) de julio de 2008.

i. Tanto el INVIAS como el Procurador Regional de Sucre presentaron incidente de nulidad por la misma causal, el cual fue negado en la misma audiencia²⁴, por lo cual interpusieron recurso de apelación.

i. El 25 de noviembre de 2008 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo confirmó el auto que negó la solicitud de nulidad²⁵.

i. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre certificó que la sentencia del 09 de diciembre de 2009, notificada por edicto fijado en diciembre 15 del 2009 y desfijado el 18 de diciembre de 2009, no fue apelada, adquiriendo fuerza de ejecutoria²⁶.

3.5.2. Verificadas las actuaciones descritas, la Sala encuentra que sí se cumplió con el requisito de subsidiariedad, en cuanto no sólo se invocó la excepción previa pertinente sino que además se presentó el incidente de nulidad, mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para alegar la falta de jurisdicción de quien se encuentra resolviendo una demanda (artículos 97 y 140 del Código de Procedimiento Civil -vigente para el momento de los hechos).

Así, a juicio de la Sala, ocurre en este caso lo mismo que en la Sentencia T-696 de 2010, al discutirse la necesidad de haber agotado la apelación de la sentencia condenatoria para declarar la procedencia de la acción. Se trata igualmente de un proceso en el cual el juez de segunda instancia, superior jerárquico, ya se había pronunciado sobre la competencia y jurisdicción del caso en el marco del estudio de la excepción previa de falta de jurisdicción, de manera que la apelación hubiera resultado inoficiosa pues el mismo juez analizaría los mismos argumentos.

Por lo tanto, se cumplió con el deber de diligencia por parte del accionante en relación con el agotamiento de los recursos existentes dentro del ordenamiento, al proponer la excepción previa de falta de jurisdicción, luego al presentar el incidente de nulidad y finalmente apelar la decisión de la primera instancia que lo despachó desfavorablemente, siendo inoficiosas las demás acciones posibles. De manera que, se concluye, la presente controversia cumple con el requisito de subsidiariedad.

3.5.3. En relación al requisito de inmediatez, encuentra la Sala que la pretensión del actor va dirigida a ordenar que se revoque la sentencia del 09 de diciembre de 2009 proferida dentro del proceso reivindicatorio seguido contra el INVIAS y los autos del 1 de julio y 25 de noviembre de 2008 que negaron la nulidad dentro del mismo proceso. La acción de tutela se presentó el 23 de agosto de 2011.

Al respecto, en atención a que se solicita que se revoque una sentencia proferida hace más de 20 meses, la Sala entrará a estudiar los supuestos que verifica configurados en el caso concretos, establecidos por la jurisprudencia como causales válidas para determinar que la acción es procedente a pesar de que haya transcurrido un tiempo considerable entre las providencias objeto de tutela y la interposición de esta acción. Veamos:

(i) La existencia de motivos válidos que expliquen la inactividad del accionante, caso en el

cual éste debe alegar y demostrar las razones que justifican su inacción.

El INVIAS trajo a colación que en las Sentencias T-313 de 2010 y T-696 de 2010 la Corte Constitucional estimó que “por tratarse de un defecto orgánico y amén de la improrrogabilidad de la competencia, era menester anular lo actuado en los procesos objeto de las acciones de tutela que allí fueron revisadas, como en efecto lo hizo, a pesar del tiempo transcurrido entre la ejecutoria de las sentencia y la interposición de la acción de tutela.” En su concepto, no se puede rechazar una demanda de tutela con el mero argumento de no cumplir con el requisito de inmediatez, “cuando hay bienes jurídicos tutelables de superior jerarquía que los formalismos legales”.

Asimismo, indicó que sólo hasta el 11 de mayo de 2011 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura resolvió un conflicto de competencia propuesto entre la Sala Civil - Familia - Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sucre y el Tribunal Administrativo de Sucre, para conocer del proceso reivindicatorio Agrario de la Sociedad Inversiones Mundo Nuevo S.A., contra el Instituto Nacional de Vías INVIAS, resolviendo declarar que el juez competente para conocer del asunto era la Jurisdicción Contencioso Administrativa en cabeza del Tribunal Administrativo de Sucre. Dicha decisión, a los ojos del accionante, dio fundamento a la presente solicitud de amparo.

Al respecto, encuentra la Sala que la Corte Constitucional en la Sentencia T-619 de 2009 dictaminó que una acción de tutela en contra de providencia judicial que se interpuso 2 años y 8 meses luego de ser proferida la sentencia cuestionada cumplía con el requisito de inmediatez, bajo la justificación de que años después de que hubiera proferido la decisión que negaba la apelación en un proceso judicial, el Consejo de Estado profirió unas decisiones por las cuales se dirimieron conflictos similares al de la accionante y se resolvieron inquietudes sobre la vocación de la doble instancia en los procesos administrativos. Para la accionante, dichos fallos tenían una incidencia directa en su caso, pues se trataba de decisiones que le daban asidero a su pretensión de anular la decisión que no le concedió el recurso de apelación. En esa oportunidad, la Sala Novena de Revisión determinó que en ese caso el paso del tiempo para interponer la acción estaba justificada por la expedición de las decisiones judiciales que podían ser tenidos como nuevos elementos de juicio en el proceso.

Así, la Sala concluye que la justificación dada por la entidad accionante es válida.

(ii) La vulneración o amenaza del derecho fundamental se mantiene en el tiempo.

Es evidente que la vulneración al derecho fundamental se ha mantenido en el tiempo, pues a la fecha la condena en contra del Estado sigue en firme, siendo una condena que se impuso por parte de un juez que no tenía competencia para hacerlo, permaneciendo en el tiempo el defecto orgánico.

En hilo de lo expuesto, resulta claro que el término de interposición de la acción de tutela es razonable.

Por todo lo anterior, concluye la Sala que la presente acción de tutela cumple con los requisitos esbozados por la jurisprudencia para que sea procedente.

4. La regulación normativa aplicable en caso de ocupación permanente de bienes de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos.

Como se indicó anteriormente, al analizar la procedencia de la acción y de acuerdo a los argumentos del accionante, la Corte Constitucional se ha pronunciado en dos oportunidades en casos que guardan identidad fáctica con el que nos ocupa. Respecto de la competencia para resolver controversias sobre casos de ocupación permanente de bienes privados por parte del Estado, la Corte en la Sentencia T-696 de 2010, luego de hacer un breve recuento sobre la protección al derecho a la propiedad que está consagrado en el ordenamiento concluyó que la jurisdicción competente es la Contencioso Administrativa. A continuación se cita in extenso la línea argumentativa y conclusiones que la Corte esbozó en dicha Sentencia:

“17. Precisamente por ello, el incumplimiento de estos deberes del Estado, informados en el caso que ocupa la atención de la Sala a través de la ocupación de hecho, con carácter permanente, por parte de entidades del Estado de bienes de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos, ha generado una prolija reglamentación en torno al daño antijurídico que esta conducta genera y, que en este caso se acentúa por la afectación pública que sufre el bien que ha sido indebidamente despojado y que impide reivindicación material de su posesión al titular del derecho de dominio.

18. Es así como la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, ha sido desde antaño materia del ordenamiento jurídico colombiano y de la Jurisprudencia, aun con anterioridad a la Constitución Nacional de 1886.

Uno de los primeros antecedentes que sobre la materia se encuentra en la jurisprudencia colombiana, es el fallo proferido en el ámbito federalista de los Estados Unidos de Colombia el 7 de Diciembre de 1864 por la Corte Suprema Federal, en el cual se reconoció la responsabilidad patrimonial del Estado en razón a que el Ejército ocupó el predio de un ciudadano para ser usado como parque de artillería y, este resultó destruido a causa de un incendio. Dijo en esa oportunidad la Corte Suprema Federal:

“1º. Que si el parque del Gobierno no hubiera estado en la casa del señor Núñez, en virtud de la expropiación, dicha casa no hubiera sido destruida por el incendio del expresado parque.

2º Que si el hecho del incendio del parque fue fortuito, y por consiguiente, nadie tuvo la culpa, habiendo sido expropiada la casa por las autoridades federales en ocasión muy oportuna para el servicio público, el Gobierno debe responder por dicha propiedad”

19. Posteriormente, la Constitución Nacional de 1886 en sus artículos 30, 31 -incorporados por el acto legislativo 1 de 1936-, 32 y 33, prescribió la indemnización derivada de la expropiación por motivos de utilidad pública o en caso de guerra o respecto de personas que fueron privadas del ejercicio de una actividad lícita como consecuencia de la creación de un monopolio estatal y para restablecer el orden público. Adicionalmente, a partir de la Carta de 1886, la Corte Suprema de Justicia ostentó como una de sus competencias la de “dirimir los negocios contenciosos en que tenga parte la Nación”, instituyendo la competencia general de ésta sobre los litigios de responsabilidad estatal. En desarrollo de esa competencia general, la Corte Suprema de Justicia empezó la construcción de los fundamentos de la responsabilidad estatal, fundada en el ordenamiento civil, particularmente en los artículos 2341 a 2360 del Código Civil.

Cuando la Constitución de 1886 dispuso por primera vez la prelación del interés público sobre el particular por graves motivos de utilidad pública y consagró la expropiación o enajenación forzosa como la denominó el artículo 32 de ese estatuto, el mandamiento judicial al que se condicionó esta figura, fue el proveniente de la jurisdicción ordinaria, ya que en ese entonces no existía la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debido a que apenas el

constituyente facultaba al legislador para su creación.

20. A partir del Acto Legislativo número 3 de 1910, se ordenó crear la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera que en virtud de la Ley 38 de 1918 le correspondió al Consejo de Estado, conocer de manera específica, de la responsabilidad por los daños producidos por la ocupación de inmuebles por motivo de trabajos públicos, así como las reclamaciones a la Nación derivados de expropiaciones y daños en la propiedad privada causados por órdenes administrativas.

21. Al reforzarse el criterio de la función social de la propiedad a partir de la reforma constitucional de 1936, se reitero dicha responsabilidad mediante la Ley 167 de 1941 por la cual se organizó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. De conformidad con los artículos 261 a 269 de la citada ley, la Jurisdicción Contencioso Administrativa tenía competencia para conocer los casos de responsabilidad por los daños producidos a causa de la ocupación temporal o permanente de inmuebles por motivo de trabajos públicos.

No obstante, mediante sentencia del 20 de junio de 1955 de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de funciones de tribunal de control de constitucionalidad, declaró la inexecutable parcial de tales normas en aquel aparte relacionado con la ocupación “permanente”, por estimar que tales eventos debían ser competencia de la Jurisdicción Ordinaria por vía del proceso reivindicatorio, cuyo término de prescripción era de veinte (20) años.

22. Por el contrario, por medio de la llamada acción ordinaria de plena jurisdicción, era posible reclamar ante la Jurisdicción Contenciosa por una actuación material de la Administración, como la ocupación temporal de bienes de particulares para el desarrollo de trabajos públicos, respecto de la cual el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo consideró que las normas del Código Civil utilizadas por la Corte Suprema de Justicia, no eran ni suficientes ni aplicables a esta clase de litigios, de ahí que dichas normas se implementaran como criterio suficiente para reconocer la respectiva indemnización de perjuicios. Es así como frente a la responsabilidad del Estado por trabajos públicos en los que no se produjera ocupación permanente este órgano señaló:

“No quiere (La Nación) que nadie sufra perjuicios, pero si las circunstancias de un momento

dado determinan fatalmente a obrar, así sea con aplicación del principio según el cual el interés general prevalece sobre el interés individual, viéndose el Estado en la necesidad de realizar actuaciones capaces de lesionar a alguien, aunque involuntariamente, establece la forma de dejarlo completamente indemne. Y tal es lo que sucede con el Código Contencioso Administrativo en vigor”.

23. En cuanto al tema de trabajos públicos transitorios en propiedad privada y expropiaciones, vale la pena mencionar que para ese entonces, ya el Consejo de Estado había realizado una construcción jurisprudencial esbozando el tema desde la óptica de la responsabilidad objetiva:

“Se estructura en ese mandamiento constitucional una responsabilidad objetiva y concreta, cuyo fundamento único es el hecho de la ocupación o de la expropiación temporal, sin mezcla alguna del elemento culpabilidad que constituye la base de la responsabilidad en derecho privado. Basta demostrar la ocupación para que sea viable la indemnización que ha de pagar el Estado. Este hecho ha sido plenamente acreditado en el curso del juicio, y, por consiguiente, la reparación que ordena el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo es procedente”.

24. En el año 1964 el Decreto Ley 528 estableció un término de caducidad de tres años para la acción de reparación directa, que era en ese momento la adecuada para solicitar las indemnizaciones, entre otras cosas, por causa de ocupaciones públicas. Con todo, es claro que, como se anotó, ya desde el año 1941 existía una plena diferenciación entre las acciones contencioso administrativas y las ordinarias establecidas en el Código Civil. Así lo estableció el Honorable Consejo de Estado al indicar:

“La responsabilidad por trabajos públicos fue consagrada por la Ley 167 de 1941 para la protección exclusiva de la propiedad inmueble.... Luego con la expedición del decreto citado (528 de 1964) la responsabilidad por estos trabajos quedó así: La ocupación transitoria y los daños en la propiedad inmueble, sujeta al contencioso especial de trabajos públicos; la indemnización por muerte, lesiones personales y las demás lesiones sufridas en otros bienes o derechos, sometida a la acción extracontractual de reparación directa (artículos 31 y 32 decreto 528).”

Lo anterior significa que en el caso de ocupación temporal de bienes, existía norma especial

que regulaba sus efectos desde el punto de vista de la reparación, esta era, el Decreto ley 528 de 1964 :

“En el contencioso de reparación directa encontramos dos acciones indemnizatorias bien tipificadas (la de responsabilidad extracontractual y la de indemnización por trabajos públicos) con un término de caducidad uniforme de tres años establecido en el artículo 28 del decreto 528 de 1964. Consideramos que este deba ser el plazo para ambas acciones dado el inequívoco tenor de la norma que no da margen a excepción alguna...”

25. Finalmente, se expidió el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, por el cual nuevamente se estableció de manera expresa la indemnización tanto por ocupación temporal como por ocupación permanente de un inmueble de propiedad privada por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, por vía de la acción de reparación directa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 86 y 220 de ese estatuto, con un término de caducidad de dos años contados, según el artículo 136, a partir del hecho generador del perjuicio.

Los artículos 82, 86, 131, 132 y 220 del citado estatuto fueron demandados de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que en Sentencia No.94 del 16 de Octubre de 1986, expediente 1495, declaró su exequibilidad frente a la Constitución vigente, considerando por una parte, que dichas normas no reproducían el contenido del artículo 269 de la Ley 167 de 1941 -declarado inexecutable por esa misma Corporación-, para lo cual aclaró que los artículos 86 y 220 del Código Contencioso Administrativo no autorizaban a la Administración para ocupar permanentemente la propiedad inmueble de dominio privado, ni equiparaban la ocupación de hecho a la expropiación. Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia:

“No solo de su contexto literal y autonomía normativa como quedó expresado precedentemente, sino también de su contenido, las disposiciones acusadas del Código Contencioso Administrativo adoptado por el Decreto número 001 de 1984, son diferentes de las que la Ley 167 de 1941, regulaban el juicio de indemnización por trabajos públicos y que la Corte declaró inconstitucionales.

“En efecto, el artículo 269 de la nombrada ley, única disposición que se declaró inexecutable con prescindencia de la jurisdicción encargada de aplicarla y de los trámites del proceso

especial allí regulado, no aparece reproducida en ninguna de las acusadas del nuevo Código Contencioso-administrativo y es muy distinta a la contenida en el artículo 220 del Decreto número 001 de 1984.

“El título adquisitivo de dominio de la Administración sobre el inmueble que es ocupado definitivamente por trabajos públicos y una vez que sea condenada a su pago, es la correspondiente sentencia; y el modo, la tradición que se verifica simbólicamente por el debido registro de ésta.

“En cambio, el artículo 269 del abrogado código consideraba como título, el traslativo de dominio que debía otorgar el dueño que había salido avante en el proceso y a cuya efectiva realización queda supeditada la obligación indemnizatoria impuesta a la Administración.

“A) Cuando (sic) a la violación del artículo 30 por el 86 del Código Contencioso Administrativo, en su inciso 2º expresión “o permanente”, resulta inaceptable tal quebranto dado que esta norma se limita a estructurar una especial acción contencioso administrativa, la denominada de reparación directa y cumplimiento, encaminada a la reparación del daño que sufre el particular por un hecho administrativo realizado por la Administración, cual es el de ocupar temporal o permanentemente un inmueble de tercero, por causa de trabajos públicos.

“En parte alguna de la disposición citada, ni de las con ella relacionadas y que igualmente se acusan, aparece que se autorice a la Administración para que ocupe permanentemente la propiedad inmueble y lo haga sin seguir el procedimiento expropiatorio ordenado en el artículo 30 única forma legal de adquirir el dominio sobre inmuebles.

“Tampoco es aceptable considerar que los artículos impugnados equiparan o hacen equivalentes la ocupación de hecho de la propiedad inmueble y la expropiación, ya que la primera figura es una simple actuación fáctica de la administración, generalmente arbitraria y, por lo mismo no apta para despojar al particular de su derecho; en cambio la segunda es un modo de adquirir el dominio que el ordenamiento constitucional otorga al Estado mediante el cumplimiento de ciertos requisitos; en todo caso, implica a diferencia de la ocupación, el ejercicio de un derecho”.

La ocupación permanente aún cuando priva de la posesión a su dueño, no lo despoja de su

derecho ya que la titularidad de este derecho es precisamente presupuesto procesal para el ejercicio de esa acción contenciosa-administrativa. Y si bien es cierto que la Corte en el fallo que se menciona como apoyo de la nueva acción de inconstitucionalidad, hizo especial énfasis en que en el artículo 269 de la Ley 167 de 1941 implicaba una típica des posesión del particular, y que en él “se contempló un modo de proceder del Estado para adquirir la propiedad privada distinto del predeterminado en la Constitución” y una implícita “permisión a la inobservancia de la norma constitucional contenida en los artículos 30 y 33 de la Carta”, tal mandato fue precisamente declarado inexecutable y él no aparece como se dijo, reproducido textualmente y ni siquiera en su esencia, en las disposiciones acusadas en este proceso.

De lo anterior resulta obligado concluir que las disposiciones que en la Carta Fundamental consagran y regulan la expropiación no pueden aplicarse a la ocupación permanente de la propiedad inmueble realizada por la Administración por causa de trabajos públicos y si no pueden aplicarse, no han podido ser violadas.

Tanto en el Código Contencioso Administrativo adoptado por la Ley 167 de 1941 como en el actual que se consigna en el Decreto número 01 de 1984, las normas legales que le dan competencia a la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo para conocer de las acciones de responsabilidad contra la Administración por daños originados causados por ocupación permanente de la propiedad inmueble lejos de consagrar un derecho para que el Estado eluda el juicio de expropiación y ocupe la propiedad inmueble, parten del supuesto, no infrecuente por cierto, de que la administración, valiéndose de sus potestades y en franca actitud ilícita, ocupaba la dicha propiedad sin el previo trámite de la expropiación. Precisamente por no habersele conferido un derecho para incorporar a su patrimonio bienes inmuebles de particulares, el artículo 270 del Capítulo XXII del primer estatuto, única disposición que se declaró executable, dispuso que “lo dispuesto en este capítulo no exime a los funcionarios o autoridades que hubieren ordenado o ejecutado las ocupaciones o los daños, de la responsabilidad criminal en que, conforme al derecho común, pudieren haber incurrido”.

Resulta atinado lo que el entonces Procurador doctor Alvaro Copete Lizarralde consignó en su vista fiscal sobre el punto en examen. Dijo: “Ni el Código Contencioso-administrativo, ni ninguna otra ley ha autorizado expresamente a la Administración para que ocupe inmuebles

particulares con ocasión de trabajos públicos. Si esa ley existiera sería manifiestamente inconstitucional”.

“Lo que hace el Legislador en el Código Contencioso Administrativo es observar la frecuencia con que esas ocupaciones se realizan de hecho, violando los derechos particulares, y por ello, como lo dice la exposición de motivos, se explica suficientemente que la ley provea la posibilidad de las ocupaciones de hecho o de daños por medio de procedimientos rápidos’ “.

Si pues por mandato de la Constitución, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos ejercen la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos que fije la ley, el Legislador extraordinario puede en desarrollo de esta norma, fijar las competencias entre estas entidades para que conozcan de los daños originados por la ocupación permanente de bienes inmuebles, ya que como bien lo estatuye el artículo 82 de este estatuto “la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas”.

B). Resulta inane pues, la acusación que se hace de las disposiciones del nuevo Código Contencioso Administrativo que regulan la acción de reparación directa y cumplimiento por violación del artículo 30 y 33 de la Constitución Política pues como quedó precedentemente demostrado, la ocupación de inmuebles por causa de trabajos públicos, hecho administrativo, puede ser irregular y en algunos casos cumplirse sin que previamente se haya ventilado el trámite de la expropiación convirtiéndose entonces en fuente de responsabilidad para el Estado. En tanto que la expropiación es una figura esencialmente distinta, modo de adquirir de derecho público, por el cual la Administración incorpora a su patrimonio bienes de los particulares cuando el interés público y social lo exigen, previa indemnización judicialmente dispuesta. No pueden pues, equipararse como lo hace el demandante a fin de someterse a requisitos o procedimientos iguales.

Por ello es forzoso inferir que los textos constitucionales aludidos, que se refieren a la expropiación, no pueden ser aplicados a la ocupación permanente de la propiedad inmueble y por este motivo no han podido ser quebrantados por las normas acusadas.

Frente al anterior planteamiento la Corte considera que es innecesario analizar con detenimiento si la sentencia judicial a que se refiere el artículo 30 de la Constitución debe ser la proferida por la denominada jurisdicción ordinaria; o si la exigencia constitucional queda

satisfecha con la que dicten los jueces administrativos, es decir, la denominada jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sea suficiente dejar establecido que cuando la Constitución de 1886 dispuso por primera vez la prelación del interés público sobre el particular por graves motivos de utilidad pública y consagró la expropiación o enajenación forzosa como la denominó el artículo 32 de ese estatuto, el mandamiento judicial al que se condicionó esta figura, fue el proveniente de la jurisdicción ordinaria ya que en ese entonces no existía aún jurisdicción contencioso-administrativo y el constituyente apenas facultó al legislador para crearla.

Pero a partir del Acto Legislativo número 3 de 1910 que ordenó a la ley crear la nombrada jurisdicción, no se remite a duda que los órganos de la nominada jurisdicción de lo contencioso-administrativo forman parte de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y sus actos son jurisdiccionales como lo viene aceptando la Corte y lo dejó consignado en el fallo de 20 de junio del 33 en los siguientes términos: “De suerte que con las variantes indicadas, que no carecen por lo demás de importancia, para los efectos de este fallo, las decisiones de la justicia ordinaria, así como las que pronuncian las autoridades de lo contencioso-administrativo, tienen el carácter de acto jurisdiccional, sea que se las considere desde el punto de vista formal, ya que hacen tránsito a cosa juzgada en cuanto son irrevocables, o desde el punto de vista material teniendo en cuenta su estructura interna”.

Volviendo finalmente sobre la índole material o vía de hecho de la actuación realizada por la administración cuando ocupa permanentemente una propiedad inmueble particular, el artículo 86 del Decreto número 001 de 1984 estructuró la acción directa y de cumplimiento tendiente precisamente al logro del restablecimiento del derecho del administrado conculcado por efecto de dicho comportamiento, que tiene la connotación de un hecho ilícito.

Conviene tener presente que en el proyecto número 01 del Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa presentado por el comisionado doctor Carlos Betancur Jaramillo el 21 de octubre de 1983 a la Comisión Asesora para la redacción del Proyecto del Código Contencioso Administrativo, en el artículo 3º que se refería precisamente la acción aludida se tenía como fuente de la responsabilidad de la administración tanto la operación administrativa como la vía de hecho, fenómenos materialmente distintos y que por

sugerencia del mismo comisionado esta diferencia no se consagró en el texto definitivo (artículo 86) porque ella fue tomada del derecho francés donde es tan flagrante la irregularidad del comportamiento de la Administración en la vía de hecho que se consideró en este país que “no se estaba realmente ante una actuación administrativa, y por consiguiente la competencia le corresponde a la jurisdicción ordinaria y no a la contencioso administrativa”. No sobra decir que para nuestra jurisprudencia y doctrina esta diferencia carece de ese fundamento y por ende, no tiene las apuntadas consecuencias.

Ahora bien: la regulación de la acción en referencia, la fuente del daño cuya reparación garantiza, y la competencia de los organismos contencioso administrativos, Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, para conocer de ella están dentro del ámbito del legislador (en ese caso legislador extraordinario) por haberlo dispuesto así el Constituyente en los artículos 143, número 3o. y 134 inciso 1o.” (resaltado fuera de texto)

26. Es así como nuevamente se impuso la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de las indemnizaciones derivadas de ocupación permanente de bienes de particulares por parte del Estado, es decir con criterio material, como se ha dejado sentado en profusa jurisprudencia del Consejo de Estado:

“ [...] 4. Estima la Sala que el punto de apreciación jurídica en torno a si la competencia es de la jurisdicción contenciosa administrativa o la ordinaria, que sirvió, para la inadmisión de la demanda (...)’ (...) carece de importancia ser dilucidado ahora, por cuanto, el nuevo ordenamiento contencioso administrativo - Decreto 01 de 1984 - , que entró a regir el lo. de marzo, superó cualquier discusión sobre la materia al regular, dentro de las acciones, la de reparación directa, y entre esta todas las que se derivan, por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos (artículo 86). Es decir, la inexequibilidad declarada por la Corte Suprema de Justicia de los artículos 261 a 268 de la Ley 167 de 1941 y que por consiguiente, le entregaría a la jurisdicción ordinaria la competencia para conocer de la ocupación de inmuebles con motivo de trabajos públicos, ya no es punto de conflicto, ni doctrinario, ni de competencia, puesto que la norma citada, le devolvió a esta jurisdicción el conocimiento pleno de los asuntos que se controvertan sobre el particular. Preceptúa el artículo 86: “Acción de reparación directa y cumplimiento. La persona que acredite interés podrá pedir directamente el restablecimiento del derecho, la reparación del daño, el cumplimiento de un deber que la administración elude, o la

devolución de lo indebidamente pagado, cuando la causa de la petición sea un hecho, o un acto administrativo para cuya prueba haya grave dificultad. La misma acción tendrá todo aquel que pretenda se le repare el daño por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos.”

Con la vigencia, pues, del Decreto 01 de 1984, la controversia que se suscitó en este proceso, precisamente, sobre la competencia para el conocimiento de los asuntos de la ocupación permanente o temporal ha quedado en un plano simplemente teórico sin incidencia alguna en el caso sub - judice.

5. Lo anterior lleva a la Sala, entonces, a apartarse, de manera frontal, de las consideraciones hechas tanto por la colaboradora Fiscal, como por la apoderada de la entidad demandada, y, aún, de la posición del Consejero Sustanciador y del salvamento de voto que obra dentro del proceso. Con la advertencia, bueno decirlo, de que todo lo que se dijo alrededor de esta materia de competencia, fue bajo la vigencia de la ley 167 de 1941.

6. Los demandantes pretenden que se les indemnice por los perjuicios causados por el INCORA, en atención a que por operaciones, omisiones y demás actuaciones materiales imputables a funcionarios de esa entidad, perdieron la posesión del predio denominado “El Loro”. Así se plantea en la petición principal. Y en la subsidiaria, se traza similar línea al señalar responsabilidad del INCORA al no adquirir el predio, no obstante que el Instituto “parceló parte del mismo y adjudicó a 24 familias de campesinos del Municipio de Manatí las parcelas”. En estas condiciones, entiende la Sala, que se debe entrar a estudiar y precisar si se operó el fenómeno de la caducidad, atendida la circunstancia de que la demanda se presentó el día 16 de mayo de 1979, y muchos aspectos de referencia se extienden a 1964” (subrayado y resaltado fuera de texto).

27. En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado y sus servidores, el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 preceptúa que “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, aquel deberá repetir contra éste”.

Este último inciso fue desarrollado por la Ley 678 de 2001 en lo concerniente a la

determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición. Dicha disposición contempla expresamente, como una de las causales de ejercicio de la acción de repetición, la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, como lo es el caso objeto de la presente demanda.

28. A su turno, el artículo 86 del Decreto 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo-, fue modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998; de igual manera fue modificado el artículo 136 del mismo estatuto por el artículo 44 de la Ley 446, de la siguiente manera:

“Artículo 86. Modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Artículo 136. Modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998. Caducidad de las acciones.

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

Artículo 220. Transmisión de la propiedad. Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio”

Estas disposiciones reiteraron la vía judicial de reparación directa cuando la causa fuese la ocupación temporal o permanente de inmuebles de dominio privado por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Por su parte, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998, estatuyó que la acción de reparación directa caducaría al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente

del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

29. Estas normas introducidas por la Ley 446 de 1998, también fueron objeto de demanda de constitucionalidad, de manera que mediante la sentencia C-864 de 2004, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad precisando para el efecto:

“ No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar.

Por tanto, en cuanto el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998, y el Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley, contemplan la vía para obtener la reparación de los perjuicios causados con la ocupación permanente de los inmuebles, tales disposiciones no son contrarias al artículo 58 de la Constitución, ya que protegen el derecho de propiedad privada, en vez de vulnerarlo, al asegurar a su titular el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente.

Debe observarse que dichas normas no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas.

Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho.

Por tanto, el inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el

Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989, y el Art. 220 del mismo código, que contemplan el traspaso del derecho de propiedad privada a la entidad pública ocupante, mediante la sentencia de condena y su inscripción en el registro inmobiliario respectivo, respetan igualmente el Art. 58 de la Constitución.

Por otra parte, por causa de la actuación irregular que representa la ocupación de hecho, el servidor público que la ha llevado a cabo tendrá a su cargo la responsabilidad legal consiguiente, de orden disciplinario, patrimonial por dolo o culpa grave, de conformidad con lo previsto en el citado Art. 90 superior y la Ley 678 de 2001, y penal.

En síntesis, puede afirmarse que las disposiciones examinadas no violan el Art. 58 de la Constitución, por cuanto el mismo consagra una garantía de la propiedad privada y ésta se protege no sólo frente a actos jurídicos sino también frente a hechos como la ocupación permanente de un inmueble. De otro lado, tales normas se ajustan al Art. 90 ibídem, ya que la ocupación permanente del inmueble ocasiona a su propietario un daño que no está obligado a soportar y que por lo mismo es antijurídico, el cual debe ser reparado patrimonialmente.”

30. Además de la competencia material radicada en la Jurisdicción Contenciosa antes citada para el caso en estudio, también la Ley 446 de 1998 al modificar el artículo 82 del decreto 01 de 1984, trató de conjurar cualquier controversia suscitada con ocasión de la jurisdicción competente para conocer la de la ocupación de bienes por parte de entidades públicas al consagrar con criterio orgánico que: “ La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50 % y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado...” . Aspecto que posteriormente fue confirmado de manera incontrovertible y puesto en términos aun mas claros, mediante la Ley 1107 de 2006, según la cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de las controversias originadas en litigios donde sean parte las “entidades públicas” . Al respecto, conviene citar el Auto 25619 de 26 de marzo de 2007 del Consejo de Estado, según el cual la competencia del juez administrativo se atribuye en virtud de la naturaleza pública de la entidad y no de la clase o acto enjuiciado.

31. En lo que respecta a la doctrina jurisprudencial de la Sala de Casación Civil de la Corte

Suprema de Justicia, se evidencia que esta siguió la evolución normativa antes prevista, por lo menos hasta los años 80's. Posteriormente, la jurisprudencia civil se aparta de los criterios materiales y orgánicos que las disposiciones legales establecen para asignar competencia a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a efectos de indemnizar por vía de la acción de reparación directa los daños causados al legítimo titular de un predio ocupado de manera permanente y de forma irregular por el Estado para el desarrollo de trabajos públicos, para insistir en la procedencia de la acción reivindicatoria.

Lo anterior, con el argumento de que es dicha acción la procedente, con criterio material, para dirimir controversias que versan sobre un derecho real, en este caso la posesión, cuya competencia corresponde de manera exclusiva a la Jurisdicción Civil, así en la práctica no se cumpla con su función de restitución material debido a la afectación del bien despojado al servicio público ó al interés general, fundamento que hasta antes del 2004, llevó a la Corte Suprema de Justicia a aplicar de manera analógica la figura de la reivindicación ficta prevista en el artículo 955 del Código Civil, por la cual se autoriza a compensar el valor de la cosa ocupada en el evento en que ésta haya sido enajenada por el ocupante.

A partir de la providencia de 2 de agosto de 2004 la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, rectificó su jurisprudencia al señalar que en la reivindicación ficta procede condenar al demandado a pagar perjuicios, cuando se encuentren demostrados los supuestos fácticos necesarios, esto es: i. que el opositor hubiese enajenado el bien y, que ese ii. desprendimiento lo haya llevado a cabo sabiendo que el mismo no era suyo sino ajeno. La doctrina así sentada, señaló que cuando se presenta la afectación del bien de propiedad privada a un fin de utilidad general, obsta de manera definitiva su restitución y justifica que en lugar se le entregue a su dueño el precio, sin que para tal solución pueda acudirse a la analogía legis del artículo 955 del Código Civil, el cual en términos de la Corte no resulta aconsejable, puesto que las demás disposiciones de dicha preceptiva no se adecuan al factum que allí se verifica.

Precisamente, la Corte Suprema de Justicia también en sentencia de octubre de 2004, al descartar la reivindicación ficta, señaló que en este caso el demandado no es poseedor en virtud de la enajenación del bien ocupado, razón que le permite ir tras el precio, y sólo eso, al cual debe agregarse la indemnización de perjuicios, si la enajenación se hizo de mala fe. Cuando el bien es afectado al interés general o utilidad pública el reivindicador está en

situación distinta, puesto que la cosa permanece en poder del ocupante, a quien le reclama por tanto su restitución material y "...en puridad no podían pretextarle, porque no hace al caso, lo que el 955 eleva como excusa (la cosa no está en manos del poseedor y el dueño ignora acaso donde pueda estar)..." para negarle el derecho a percibir los frutos, de ahí que se concluyera que más bien es "... el interés general" el que "...hace dúctil la reivindicación para que en vez de la cosa se entregue su precio, asunto que en nada es extraño a ojos del legislador como de hecho se comprueba en el artículo 955, añadidos los frutos que se produjeron hasta el fallo mismo en que tal transformación patrimonial se ofrece. Para decirlo con total afán de síntesis, la reivindicación en tales casos no tiene de particular sino lo atinente a la no restitución del bien; en principio, pues, en nada más puede verse ella -la reivindicación- descompuesta o desfigurada".

32. Esta posición jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, admite que mediante la acción reivindicatoria se autorice la compensación directa del valor del bien indebidamente ocupado por el Estado cuando se destina a un servicio público o utilidad pública sin necesidad de aplicar la "reivindicación ficta". No obstante, si en últimas lo que la jurisprudencia civil esta reconociendo por vía de la acción reivindicatoria es la indemnización patrimonial a cargo del Estado, para la Sala resulta evidente la usurpación de competencias que legalmente le fueron atribuidas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por normas de orden público y de obligatorio cumplimiento, pues en rigor al no existir posibilidad material de restituir la posesión del bien ocupado es a esta Jurisdicción a quien corresponde reparar el daño antijurídico causado por la ocupación permanente de bienes privados para el desarrollo de trabajos públicos. Reparación que no incluye otra cosa que la compensación del precio del bien, así como de los perjuicios ocasionados con ocasión de la ocupación.

Es cierto que el dominio como derecho real habilita a su titular a perseguir la cosa sobre la cual recae en manos de quien se encuentre y, que es esa la razón de ser de la acción reivindicatoria sea esta regulada por el Código Civil o por la legislación agraria. No obstante, la posesión común a que tiene derecho el titular del dominio, se desdibuja cuando el Estado ocupa un bien por vías de hecho para destinarlo al uso público o al interés público, pues es precisamente tal destinación la que impide la reivindicación de la posesión al propietario desposeído, ya que no existe reivindicación incorpórea, de manera que lo que allí cabe es compensar el valor del bien al titular de este, de manera que la misma Corte Suprema ha descartado la aplicación analógica de la restitución ficta, de donde únicamente queda la

indemnización a cargo del Estado usurpador, para cuyo efecto existe norma expresa de obligatorio cumplimiento

33. Colorario de lo anterior debe concluirse que por encima del precedente jurisprudencial se impone el principio de legalidad, esto es, la aplicación de las normas legales que asignaron primero con criterio material y, luego, con criterio orgánico, a partir de 1984, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia de indemnizar por vía de la acción de reparación directa los daños causados a causa de la ocupación permanente de bienes de dominio privado para el desarrollo de trabajos públicos. Aspecto por demás práctico, en razón a que la afectación definitiva del bien al uso público o al interés general impiden la restitución de la posesión material del bien a su original propietario, aspecto que si desnaturaliza y desdibuja la utilidad de la acción reivindicatoria haciéndola inane en el caso concreto.

En esos términos y, tal acotando lo señalado en párrafos anteriores, desde 1886 hasta 1918 la competencia para resolver los asuntos relativos a la ocupación de bienes privados para el desarrollo permanente de trabajos públicos correspondía a la Jurisdicción Civil por vía de la acción reivindicatoria, básicamente por no existir la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. A partir de la Ley 38 de 1918, pasando por la Ley 167 de 1941 y hasta el fallo de inexecutable dictado por la Corte Suprema de Justicia el 20 de junio de 1955, dicho conocimiento correspondió de manera exclusiva al Consejo de Estado. Luego por virtud de la citada sentencia y hasta la expedición del Decreto 01 de 1984, nuevamente se remitió la competencia a la Jurisdicción Civil para los casos de ocupación permanente de bienes privados con el fin de que fuesen resueltos a través de la aplicación de la acción reivindicatoria y la acción reivindicatoria ficta prevista en el artículo 995 del Código Civil, de allí la proliferación de sentencias reivindicatorias de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia entre el año 1955 a 1984.

No obstante, con la expedición del Decreto Ley 01 de 1984 hasta la fecha es claro que la compensación del precio de bienes ocupados en forma permanente por el Estado, debe alcanzarse por vía de la acción de reparación directa ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de manera que el título adquisitivo de dominio de la Administración sobre el inmueble ocupado definitivamente por trabajos públicos, una vez el Estado ha sido condenado a su pago, es la correspondiente sentencia; y el modo, la tradición que se verifica simbólicamente por el debido registro. En este caso, de ocupación permanente del bien, se

insiste, ya no es posible la restitución de la posesión material al propietario, aspecto que descarta la procedibilidad de la acción civil reivindicatoria, como también la posibilidad de que sea ésta la que ordene la compensación del precio, en razón a la existencia de norma expresa y especial que asigna esta competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aspecto que también descarta la prescripción de veinte años que la normativa civil reconoce a la acción reivindicatoria.” (subrayas fuera de texto)

4.2. De manera que la jurisdicción competente para estudiar los procesos a través de los cuales se solicita la compensación del precio de bienes ocupados de forma permanente por el Estado, desde la expedición del Código Contencioso Administrativo, por medio del decreto Ley 01 de 1984, es la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5. El caso concreto.

5.1. Recordemos que los señores Rafael Enrique Genes Sajona, Cástulo José Genes Cervantes y Enilsa del Carmen Genes Díaz, promovieron demanda ordinaria agraria de reivindicación contra el Instituto Nacional de Vías - Invías en la que pretendieron la restitución del área de los predios ubicados en el Municipio de Majagual con una extensión apróximada de 54 mil metros, con destino a la sucesión de Julio Rafael, Francisco y Víctor José Genés Noya, quienes en vida fueron los propietarios de éstos. Los peticionarios solicitaron la restitución de los predios ocupados o en subsidio requirieron condenar a la entidad a pagar a los herederos el valor del terreno ocupado “al encontrarnos en presencia de una acción reivindicatoria figurada, ficta o presunta, la que se debe aplicar y que se encuentra consagrada en el artículo 995 del C. C.”²⁸

Lo anterior, con ocasión de la ocupación sin justo título que al parecer realizó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, hoy INVÍAS, en la franja de terreno de 54.750 metros cuadrados para la construcción de la carretera denominada San Marcos- Majagual- Guaranda.

La demanda fue repartida al Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre quien la admitió el 2 de mayo de 2007. En el proceso la entidad se opuso a las pretensiones argumentado “prescripción extintiva del derecho de dominio y caducidad de la acción”; “inexistencia de la calidad de poseedor por parte del ente público demandado”; “falta de legitimación en la causa por activa”; e “inexistencia de la causa que origine indemnización alguna por daño

emergente y lucro cesante”. En escrito separado presentó incidente por falta de jurisdicción y competencia, entre otras, ojecciones que fueron resueltas y declaradas no probadas en la audiencia de conciliación celebrada el 11 de julio de 2008. La decisión de primera instancia fue apelada, no obstante el Tribunal confirmó la decisión el 25 de noviembre de 2008.

Una vez surtidos todos los trámites del caso el 9 de diciembre de 2009 el Juzgado declaró improbadamente las defensas y condenó al INVIAS a pagar a la referida sucesión la suma de \$1.072'540.000, fallo que adquirió ejecutoria sin que fuera apelado.

5.2. De acuerdo con lo establecido en el acápite anterior, los procesos por conflictos que versen sobre la compensación del precio de bienes ocupados de forma permanente por el Estado, desde la expedición del Código Contencioso Administrativo en 1984 corresponden a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. De acuerdo con las pruebas que se encuentran en el expediente objeto de discusión, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre realizó una inspección judicial a partir de la cual se concluye que la construcción de la carretera fue iniciada aproximadamente en 1991. De manera que la ocupación de los predios debió ocurrir de manera posterior, lo cual autoriza concluir que el trámite que se surtió no debió realizarse ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, sino que éste debió tramitarse ante el Jurisdicción Contencioso Administrativa y observando los términos de caducidad de la acción, que para este caso era de dos años contados a partir de la ocupación del predio.

Lo anterior implica que en el presente caso se incurrió en un defecto orgánico, por falta de competencia, que da lugar a que se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso judicial. Tal como se ordenó en el caso de los procesos estudiados en la Sentencia T-696 de 2010, en donde se indicó que:

“Todo lo anterior lleva a concluir sin mayores elucubraciones que al acceder a la Jurisdicción Civil por vía de la acción reivindicatoria en los años 2005, 2006 y 2007, para lograr el reconocimiento del precio de los bienes ocupados de hecho por Caminos Vecinales -hoy en liquidación- para el trazado de vías en el Departamento de Sucre, se configuró, sin lugar a dudas, un defecto orgánico en cada uno de los treinta y siete procesos reivindicatorios que se censuran por vía de tutela. Comprueba la Sala que mediante esta estrategia se trató de burlar el término de caducidad de dos años previsto por el ordenamiento legal para efectos de activar la acción de reparación directa como vía de indemnización por parte del Estado,

aspecto que se encuentra reprochable más aun cuando ni las partes demandantes ni los jueces efectuaron esfuerzo alguno por determinar con exactitud la fecha en que se produjo la alegada ocupación en aras de eludir además, cualquier prescripción de la acción civil en caso de ser procedente. Se comprueba de esta forma la vulneración al derecho fundamental al debido proceso, por vía del cual el Estado fue condenado a unos pagos a los cuales no estaba obligado y, que en todo caso correspondían a valores exorbitantes.”

En conclusion, encuentra la Sala que la solicitud de amparo incoada por el INVIAS está llamada a prosperar al verificarse por esta Sala la violación al debido proceso, en cuanto las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto orgánico. En atención a la anterior, la Sala procederá a revocar las decisiones proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre y la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo.

6. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo e tutela proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, del seis (06) de diciembre de dos mil once (2011), que confirmó el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el tres (03) de noviembre de dos mil once (2011), el cual negó el amparo solicitado, por las razones expuestas en esta providencia, y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre el 9 de diciembre de 2009 dentro del proceso reivindicatorio seguido contra el Instituto Nacional de Vías -INVIAS con radicado No. 2007-00062; y los autos del 11 de julio de 2008 que negó el incidente de nulidad y del 25 de noviembre de 2008 del Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo que lo confirmó.

Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de

1991.

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

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA T-565/12

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-
Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno (Salvamento de voto)

Mi salvamento, reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que respecto al requisito de inmediatez, ha señalado que la acción de tutela resulta procedente cuando se interpone en un plazo razonable desde el hecho o acto que generó la vulneración, pues no es entendible que quien esté padeciendo un serio quebrantamiento contra un derecho

fundamental, no acuda ele inmediato a solicitar la protección del mismo, sin justificación alguna. Es evidente la falta de inmediatez en el caso puesto que trascurrieron, para el caso de la sentencia proferida el 09 de diciembre de 2009, 20 meses, y para el caso de los autos que resolvieron la nulidad, más de 2 años desde su emisión hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela, sin una justificación valida que explique la tardanza

Referencia: Expediente T-3.331.374

Accionante: Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

Accionados: Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del i Distrito Judicial de Sincelejo y el Juzgado Promiscuo del Circuito de i Sucre.

Magistrado Ponente (E): Adriana María Guillen

Salvo mi voto frente a la sentencia de tutela aprobada por la Sala Segunda de Revisión en sesión del diecisiete (17) de julio de dos mil doce (20,12), por las razones que a continuación expongo:

La pretensión de la entidad accionante - INVÍAS - va dirigida a ordenar que se revoque la sentencia del 09 de diciembre de 2009 proferida dentro del proceso reivindicatorio seguido contra el INVÍAS y los autos del 1 de julio y 25 de noviembre de 2008, que negaron la nulidad dentro del mismo proceso. Acorde con la demanda, dichas providencias fueron proferidas por jueces que no tenían jurisdicción para ello pues ésta se encontraba radicada en la jurisdicción contencioso administrativo y no en la jurisdicción civil, configurando con su actuar un defecto orgánico.

La sentencia de la que me aparto considera que, en este caso, el requisito de la inmediatez no puede llevarse al extremo, cuando aparece demostrado un defecto orgánico que hace patente una protuberante vulneración al derecho al debido proceso, cuya protección es en últimas la razón de ser de la acción de tutela.

Mi salvamento, reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹, que respecto ai requisito de inmediatez, ha señalado que la acción de tutela resulta procedente cuando se interpone en un plazo razonable desde el hecho o acto que generó la vulneración³⁰, pues no es entendible que quien esté padeciendo un serio quebrantamiento contra un derecho

fundamental, no acuda ele inmediato a solicitar la protección del mismo, sin justificación alguna.

Es evidente la falta de inmediatez en el caso puesto que trascurrieron, para el caso de la sentencia proferida el 09 de diciembre de 2009. 20 meses, y para el caso de los autos que resolvieron la nulidad, más de 2 años desde su emisión hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela, sin una justificación válida que explique la tardanza.

En estos términos dejo expuestas las razones que me llevaron a apartarme de la decisión adoptada por la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación en el asunto de la referencia.

MAURICIO GONZALEZ CUERCO

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA T-565/12

REMISION DE DEMANDA A JUEZ COMPETENTE-Envío de una jurisdicción a otra (Aclaración de voto)

Estimo que, en este caso, como consecuencia de la decisión adoptada, el juez tutelado deberá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 148 del C.P.C. o en su defecto, lo establecido en el artículo 139 del Código General del Proceso, y, por consiguiente, ordenar la remisión del proceso a la jurisdicción competente. Tal previsión ha podido incluirse en la parte motiva del fallo de tutela

Referencia: expediente T-3.336.374

Acción de tutela instaurada por el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- contra la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial d Sincelejo y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre.

Magistrado Ponente:

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO.

Si bien comparto la decisión tomada por la Sala Tercera de Revisión al revocar el fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en orden a tutelar el derecho fundamental al debido proceso del Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y dejar sin efectos las providencias³¹proferidas dentro del proceso reivindicatorio, estimo que, en este caso, como consecuencia de la decisión adoptada, el juez tutelado deberá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 14832 del C.P.C. o en su defecto, lo establecido en el artículo 13933 del Código General del Proceso, y, por consiguiente, ordenar la remisión del proceso a la jurisdicción competente. Tal previsión ha podido incluirse en la parte motiva del fallo de tutela. No obstante tal omisión, el Juez Promiscuo del Circuito de Sucre, en vista de que la sentencia de tutela solo deja sin efectos las providencias proferidas y no toda la restante actuación, esta última deberá remitirse a la jurisdicción competente de conformidad con las normas procesales atrás reseñadas que proscriben la posibilidad de que en estos casos se desconozca el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en el evento de que el funcionario competente no llegare a conocer del asunto.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 Folio 1 del cuaderno No. 2

2 Folio 280 del cuaderno No. 2

3 Folio 230 del cuaderno No. 2

4 Folio 297 del cuaderno No. 2

5 Ver folios 24 y 25 del cuaderno No.1.

6 Ver folios 321 y 325 del cuaderno 1.

8 Ver folio 348 del cuaderno No.2.

9 Providencia dieciocho (18) de agosto de Dos Mil Once (2011). Magistrado Ponente: Doctor JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO. Radicación No. 110010102000201102009 00/1659C

Aprobado según Acta No. 78 de la misma fecha.

10 Ver folios 351 al 353 del cuaderno 1.

11 Ver folios 238 al 266 del cuaderno 1.

12 Ver folios 17 al 26 del cuaderno 2.

13 Ver folios 17 al 26 del cuaderno 2.

14 En Auto del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012) de la Sala de Selección de tutela No 3 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

15 En abundante jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que un perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) inminente, esto es, que produzca de manera cierta y evidente la amenaza de un derecho fundamental; (ii) urgente, que imponga la adopción de medidas apremiantes para conjurarlo; (iii) que amenace de manera grave un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico; y, (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad. Ahora, esta Corporación ha sostenido que, por regla general, cuando la acción de tutela es procedente como mecanismo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la protección se concede de manera transitoria. Sin embargo, en varias oportunidades, atendiendo las circunstancias específicas del caso concreto, se ha concedido el amparo de manera definitiva a pesar de que la tutela haya sido declarada procedente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

16 Sentencia SU-961 del 1 de diciembre de 1999. En esta decisión, la Corte desarrolló ampliamente el concepto de inmediatez con ocasión de una acción de tutela interpuesto por

varios accionantes respecto de la prelación de la lista de elegibles. Sobre el punto de la inmediatez también se puede consultar la Sentencia T-344 del 27 de marzo de 2000.

17 La Sentencia T-07 de 1992, explicó claramente este aspecto así: “Si, por el contrario, el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante”.

18 Corte Constitucional, Sentencia T-095 de 2009.

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

20 Ver sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007.

21 Sentencias T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-574 de 2010, T-502 de 2010, T-576 de 2010, y T-166 de 2010.

22 En ese entonces la Corporación se vio en la tarea de resolver una acción de tutela incoada por el INVIAS en donde se estudiaron 37 providencias judiciales en desarrollo de procesos reivindicatorios agrarios tramitados ante la jurisdicción civil en donde los solicitantes demandaban la indemnización, por la ocupación de predios de propiedad privada que hiciera el Fondo Nacional de Caminos Vecinales para la construcción o habilitación de vías de la red

nacional. En esa oportunidad la pretensión de la solicitud de amparo era que se declarara la nulidad de dichas sentencias por vulnerar el derecho al debido proceso de la entidad estatal al haber sido proferidas por un juez sin competencia para tal fin. Para la entidad, dichos procesos debía ser tramitados por la jurisdicción contencioso administrativa. Luego de estudiar el caso, la Corte Constitucional falló a favor del INVIAS y declaró la nulidad de las 37 providencias por vulnerar el derecho al debido proceso de la entidad estatal al haber incurrido en un defecto orgánico.

23 “(...) debe reconocer la Sala que aunque existía la posibilidad de interponer los recursos de apelación a partir del mismo fundamento que motivó los incidentes de nulidad, ya el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo se había pronunciado de manera negativa sobre el punto al desatar en segunda instancia de los citados incidentes, de manera que dicha vía, en el caso concreto, se tornaba ineficaz (...)”

24 Ver folios 29 del cuaderno 1.

25 Ver folios 321 y 325 del cuaderno 1.

26 Ver folio 348 del cuaderno 1.

27 Al respecto la Sala estableció: “Ahora bien, la actora atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales al auto proferido el 23 de marzo de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó el recurso de apelación contra la sentencia emitida por la misma Corporación el 13 de octubre de 2005. E instauró la presente acción de tutela el 10 de diciembre de 2008. Esto significa que demoró 2 años y 8 meses en presentar la acción de tutela. Para determinar si este es un término razonable es necesario tener en cuenta, además de la naturaleza y fines propios de acción de tutela, las circunstancias específicas en que se ha encontrado la accionante. En primer lugar, a pesar de que el hecho que originó la vulneración de los derechos es bastante lejano con relación al momento en que se presentó la acción de tutela, no se puede desconocer que el auto del 23 de marzo de 2006, al negar el recurso de apelación, impidió que la accionante tuviera la posibilidad de una segunda instancia y un eventual reajuste pensional, por lo cual la vulneración de sus derechos no ha desaparecido sino que ha permanecido en el tiempo y es actual.

En segundo lugar, la accionante aduce como fundamento de la demanda la jurisprudencia

posterior del Consejo de Estado, contenida en los autos de fechas 12 de julio de 2007 y 21 de agosto de 2008, los cuales dirimieron conflictos similares al aquí analizado y trajeron consigo elementos nuevos sobre el principio de la doble instancia en los procesos administrativos que, a pesar de haber sido admitidos con vocación de doble instancia, con la entrada en vigencia de nuevos cuerpos normativos terminaron convirtiéndose en de única instancia. Esa circunstancia se puede considerar como un hecho nuevo que sirvió a la accionante como fundamento para interponer la acción de tutela.

En consideración a lo anterior, la Sala estima que el término para presentar la acción de tutela es razonable y no impide la procedencia de la misma.”

28 Folio 24, cuaderno 2.

29 Sentencia T-355 de 2010 y Sentencia T-551 de 2009

‘ Sentencia T-315-de 2005.

31 Autos del 3 de noviembre de 2011, 11 de julio de 2008- que negó el incidente de nulidad- y del 25 de noviembre de 2008. proferido por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo. en el proceso reivindicatorio seguido contra el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-.

32 Artículo 148. por el artículo 1 numeral 88 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente: Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso, ordenará remitirlo al que estime competente dentro de la misma jurisdicción. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente. solicitará que el con conflicto se decida por la autoridad judicial que corresponda, a la que enviara la actuación. Estas decisiones serán inapelables.

El juez no podrá declararse incompetente cuando las partes no alegaron la incompetencia, en los casos del penúltimo inciso del artículo 143.

El juez que reciba el negocio no podrá declararse incompetente, cuando el proceso le sea remitido por su respectivo superior jerárquico o por la Cort Suprema de Justicia.

Recibido el expediente, el juez o tribunal que deba dirimir el conflicto dará traslado a las

partes por el término común de tres días, a fin de que presenten sus alegaciones: las pruebas pedidas durante dicho término o decretadas de oficio, se practicarán en los seis días siguientes. Vencido el término del traslado o el probatorio, en su caso, se resolverá el conflicto y en el mismo auto se ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitarlo.

El auto que decida el conflicto no es susceptible de recursos y se notificará al demandado, junto con el que admitió la demanda. Si este no le hubiera sido notificado.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces. (exequible C-037/1998).

33 Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente, Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación, Estas decisiones no admiten recurso.

El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los facturas subjetivo y funcional.

El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.

El juez o tribunal al que corresponda, resolverá de plano el conflicto y el mismo auto ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitar el proceso. Dicho auto no admite recursos.

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces.