

Sentencia T-696/10

Referencia: expediente T-2641602

Acción de tutela instaurada por el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- contra el Tribunal Superior de Sincelejo y otros.

Magistrado Ponente

Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, el 17 de febrero de 2010, dentro de la acción instaurada por el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, a través de apoderado, contra el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo, Sala Civil-Familia-Laboral, Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal y Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

1. Por virtud de 37 sentencias proferidas en desarrollo de procesos reivindicatorios agrarios tramitados por la Jurisdicción Civil, el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, ha sido condenado a pagar la suma de \$30.633.789.329,63, 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. Lo anterior, sin contar con 262 procesos reivindicatorios adicionales en curso cuyas pretensiones son del orden de \$270.818.780.466.00. Teniendo en cuenta que INVIAS presentó sobre el mismo punto cinco (5) acciones de tutela que a su vez hacían referencia a los treinta y siete procesos ordinarios mencionados, solicitó la acumulación de las mismas, en consideración a que se trata de un idéntico problema jurídico. Así, mediante Auto de 2 de febrero de 2010, la Corte Suprema de Justicia resolvió favorablemente la petición, quedando acumuladas todas ellas en el presente radicado.

1. En general, las demandas reivindicatorias agrarias se fundan en que la entidad pública Caminos Vecinales -en liquidación-, ocupó irregularmente franjas de terreno de propiedad privada con destino a la construcción de carreteras hoy día en cabeza de INVIAS, sin que operara un proceso de expropiación previo. Por tal razón, los propietarios de dichos bienes solicitaron su restitución por la vía civil ordinaria a través de la acción reivindicatoria agraria en conformidad con el artículo 946 del Código Civil y el Decreto 2303 de 1989 - por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria-, así como en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia relativa a la procedencia de la reivindicación ficta.

1. Es así como en consideración a la imposibilidad de restituir la posesión material de los bienes ocupados por encontrarse afectados al uso público, la Jurisdicción Civil, con fundamento en la figura de la reivindicación ficta señalada en el artículo 955 del Código Civil, ordenó en los 37 procesos el reconocimiento del valor del predio y, en algunos casos, el de los perjuicios causados por la intervención efectuada por vías de hecho.

1. Mediante el Decreto No.2056 de octubre de 2003, el Gobierno Nacional ordenó que todas las carreteras del país, incluidas las que se hallaban en poder de Caminos Vecinales pasaran a la Dirección de INVIAS.

1. INVIAS al contestar cada una de las demandas incoadas: i. formuló incidente de nulidad por falta de jurisdicción y competencia de la Jurisdicción Civil, al señalar que a partir de la expedición del Decreto 01 de 1984, la competencia para reparar la ocupación permanente de bienes de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos era de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; ii. indicó que existía falta de legitimación por pasiva en razón a que quien ocupó tales predios fue Caminos Vecinales -en liquidación-, además de que no ejercía posesión sobre los predios reclamados y, iii. reiteró que la naturaleza pública de la entidad demandada y la afectación al uso público del bien objeto de controversia impedían su restitución, además de la esencia indemnizatoria de las pretensiones que no dejaban duda sobre la citada falta de Jurisdicción. Todos estos argumentos fueron presentados como excepciones previas dentro de los respectivos procesos, las cuales fueron despachadas desfavorablemente en primera y segunda instancia.

1. Por lo expuesto, INVIAS sostiene que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, en razón a que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto orgánico por la falta absoluta de jurisdicción y competencia para resolver la citada controversia, así como en un defecto fáctico al considerar a dicha entidad como poseedora material de los predios objeto de reivindicación, cuando la posesión la ostenta la comunidad en tanto bienes afectados al uso público.

1. Las acciones que fueron acumuladas mediante el Auto de 2 de febrero de 2010 por la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes :

a) No. 11001-02-03-000-2010-00019-00 contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo; se atacan los procesos 2006-00129, 2006-00144 y 2006-00145.

El a quo en audiencia que regula el artículo 45 del Decreto 2303 de 1989, declaró procedente las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de competencia,

determinaciones que apeladas fueron revocadas por el superior mediante los autos de 12 de marzo (2006-00129 y 2006-00145) y 26 de abril de 2007 (2006-00144) bajo el argumento de que a los procesos adelantados se aplicaban las normas relativas a la reivindicación por lo que la jurisdicción ordinaria era la competente. (folio 4 expediente T-00019-00). Luego de adelantado este trámite el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo mediante providencias de 26 de junio de 2008 y 26 de enero de 2009 accedió a las pretensiones de las demandas y ordenó pagar la reivindicación ficta por las sumas de \$2.376.500.000, \$966.000.000 y \$966.000.000, respectivamente.

Únicamente se formuló recurso de apelación contra el fallo producido en el proceso 2006-00129, resuelto por el Tribunal de Sincelejo el 15 de diciembre de 2008, por el cual se confirmó la condena. En este caso, "...se agotó la segunda instancia y por tanto no existe otro medio de defensa judicial idóneo". Señala el actor que no se intentó recurso de apelación respecto de los procesos 2006-00144 y 2006-00145, pues carecía de sentido recurrir en consideración a que al decidir el auto que resolvió la excepciones previas ya el Tribunal Superior había fijado su posición jurídica (folio 7, expediente T-00019-00).

Frente a estos últimos, se interpuso incidente de nulidad por no haberse surtido el grado de consulta, en los términos del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, "[...] toda vez que esta entidad mantiene la convicción de que, dada la naturaleza de la entidad y del litigio, es imperativo que se surta el grado de consulta, por lo cual considera que la no haberse surtido ni ordenado que se surtiera, se genera una nulidad procesal a partir del fallo de primera instancia" (folio 7 expediente T-00019-00), el cual no prosperó por razones ajenas a INVIAS.

1. b) No. 11001-02-03-000-2010-00016-00 contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos; procesos 2007-00084, 2007-00134 y 2007-00179.

El a quo en audiencia que regula el artículo 45 del Decreto 2303 de 1989 celebradas el 27 de agosto, 29 de enero y 4 de junio de 2008, respectivamente, declaró no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de competencia, decisiones que por vía de apelación fueron confirmadas por el Tribunal Superior de Sincelejo mediante autos de

2 de marzo de 2009 y 27 de junio de 2008.

Mediante sentencias de 1º de abril y 11 de mayo de 2009, el a quo accedió a las pretensiones de los demandantes y condenó a pagar a título de reivindicación ficta, las sumas de \$7.575.609.000, \$218.625.600 y \$1.180.326.000, respectivamente. Fallos que no fueron apelados por INVIAS.

Señala INVIAS que no apeló las sentencias porque “[...] se presentaron unos factores ajenos a la voluntad de INVIAS, que incidieron directamente en la falta de agotamiento de los recursos de apelación, lo cual, en todo caso, no puede ser imputable a la entidad accionante ni puede ser óbice para la procedencia de esta acción de amparo constitucional, toda vez que no se trató de una acción consiente y volitiva ni de una negligencia o incuria manifiesta de INVIAS.

En los procesos cuestionados en la presente demanda de tutela, el aspecto referente a la falta de jurisdicción y competencia fue decidido tanto en primera como en segunda instancia de manera negativa. En efecto, tal como se expresó en el acápite de hechos, en cuanto a la decisión de resolver negativamente la excepción de falta de competencia, se surtió la doble instancia...En tal sentido, no tenía objeto recurrir el fallo en relación con la decisión adoptada respecto de la falta de jurisdicción y competencia, por cuanto, en primer lugar, ya había sido decidido de manera previa tanto en primera como en segunda instancia al resolverse la excepción previa respectiva; y, en segundo lugar, por cuanto el Tribunal Superior de Sincelejo, ya había fijado previamente su posición al respecto mediante providencia que se encontraba en firme...”.(folio 7 expediente T-ooo16-00)

c) No. 11001-02-03-000-2010-00020-00 contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre; procesos 2005-00185, 2005-00186, 2005-00187, 2005-00288, 2005-00290, 2006-00030, 2006-00044, 2006-00045, 2006-00046, 2006-00049, 2006-00051, 2006-00094, 2006-00147, 2006-00173, 2006-00217, 2006-00246.

El a quo en audiencia que regula el artículo 45 del Decreto 2303 de 1989 declaró no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de competencia. Once de estas determinaciones fueron apeladas dentro del incidente de nulidad y confirmadas por el Tribunal Superior de Sincelejo mediante autos de 27 de

noviembre de 2006; 6, 7 y 14 de febrero, 23 de mayo y 30 de noviembre de 2007, respectivamente. No se propuso recurso de apelación a estos autos en los procesos 2005-00185, 2005-00186, 2005-00187, 2006-00049 y 2006-00246.

Mediante sentencias de 1º de septiembre de 2008, 12 y 15 de agosto de 2008; 13 y 14 de diciembre de 2008; 28 de julio y 13 de agosto de 2008, 5 de marzo de 2009 y 1 y 2 de septiembre de 2008, se condenó a pagar a la entidad actora compensación pecuniaria a título de reivindicación ficta. Sólo fueron apeladas las sentencias de primera instancia en los procesos 2005-00288 y 2005-00290, recursos que fueron resueltos de manera negativa por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo mediante providencias de 22 de octubre y 31 de julio de 2008, respectivamente.

Frente a los procesos 2005-00185, 2006-00173 y 2006-00217, INVIAS formuló recursos de apelación que el juzgado rechazó por extemporáneo. Al respecto, señaló que el término de ejecutoria de las sentencias respectivas coincidió con el paro judicial (folio 8 del expediente T-00020-00), razón por la cual procedió a formular acción de tutela al considerar vulnerado su derecho al debido proceso. Dicha tutela fue fallada en forma negativa el 2 de febrero de 2009 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo y confirmada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 20 de marzo de 2009.

Respecto de los procesos 2005-00185 y 2006-00173, INVIAS formuló incidente de nulidad, por considerar que no se había surtido el grado de consulta que resultaba necesario en atención a la naturaleza de entidad demandada. (folios 6 y 9 expediente T-00020-00).

a. No. 11001-02-03-000-2010-00021-00 contra el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal; proceso 2005-00201.

El a quo en audiencia que regula el artículo 45 del decreto 2303 de 1989 declaró no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de competencia, determinación que apelada fue confirmada mediante auto de 12 de junio de 2007 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo. El Juzgado Primero Promiscuo del Circuito

de Corozal mediante providencia de 28 de enero de 2008 accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó pagar a título de reivindicación ficta la suma de \$2.196.000.000, fallo que no fue objeto de alzada, pues de acuerdo con el actor no tenía sentido recurrir pues al decidir el auto que resolvió las excepciones previas ya el Tribunal había fijado su posición jurídica frente a la falta de competencia.

a. No. 11001-02-03-000-2010-00022-00 contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé; 2005-00327, 2005-00328, 2005-00431, 2005-00034, 2005-00046, 2006-00137, 2006-00138, 2006-00139, 2006-00180, 2006-00182, 2006-00294, 2007-00128, 2007-00231 y 2007-00280.

El a quo en audiencia que regula el artículo 45 del Decreto 2303 de 1989, declaró no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de competencia. De estas determinaciones doce fueron apeladas y confirmadas por el Tribunal Superior de Sincelejo mediante autos de 28 de febrero y 6 de marzo de 2007; 26 y 27 de junio y 17 y 20 de octubre de 2008. No se propuso recurso en los procesos 2006-00180 y 2006-00182.

Mediante sentencias de 30 de julio y 19 de diciembre de 2008; 5 de octubre de 2007; 17, 30, 30 y 15 de julio, 1º de diciembre, 11, 11, 30 y 30 de julio de 2008 y 19 y 19 de diciembre de 2008, se condenó a pagar a la entidad a título de reivindicación ficta, las sumas de \$668.200.000, \$856.960.000, \$41.880.000, \$33.290.000, \$531.440.000, \$44.820.000, \$53.728.000, \$121.920.000, \$15.276.000, \$95.108.000, \$175.925.000, \$448.010.100, \$132.367.600 y \$1.834.830.000, respectivamente.

Se apeló la sentencia de primera instancia en el proceso 2005-00431, recurso que fue resuelto de manera negativa por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo mediante providencias de 24 de julio de 2008.

También fueron apeladas las sentencias en los procesos 2005-00327, 2006-00034, 2006-00046, 2006-00137, 2006-00138, 2006-00180, 2006-00182, 2006-00294, 2007-00128. No obstante, mediante auto de octubre de 2008, recurso que fueron declarados desiertos por falta de pago del porte de envío de los expedientes dentro del

plazo señalado en el artículo 132 del Código de Procedimiento Civil; circunstancia que INVIAS mediante recursos de reposición justificó en que para tal fecha se llevó a cabo un paro judicial; contra estas decisiones se interpusieron los correspondientes recursos de reposición los cuales fueron resueltos de manera negativa a INVIAS el 13 de noviembre de 2008. Frente a estas decisiones INVIAS presentó acción de tutela, la cual también fue resuelta de manera negativa mediante sentencias de 30 de enero y 2 de febrero de 2009 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, confirmadas por la Sala de Casación Civil el 29 de abril y el 9 de junio del mismo año.

1.8 Adicionalmente, el actor señala que promovió acciones populares en relación con los expedientes T-00020-00 y T-00022-00, tendientes a proteger el patrimonio público, el cual considera violentado por cuenta de las demandas civiles presentadas y las decisiones allí adoptadas.

2. Intervención de las entidades demandadas.

2.1 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo Sucre Sala Civil -Familia Laboral.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo Sucre Sala Civil -Familia Laboral, señaló que en el caso en estudio no se estructura vulneración o menoscabo a los derechos fundamentales del tutelante. Lo anterior, por cuanto las diferentes providencias proferidas por los integrantes de esta Sala, dentro de los tres procesos ordinarios reivindicatorios agrarios referidos por INVIAS en esta acción de tutela y, que se tildan de constituir una vía de hecho por defecto orgánico, se sustentan en los artículos 955 del Código Civil, 12 del Código de Procedimiento Civil, y 86 de Código Contencioso Administrativo y, en el contenido de las demandas, específicamente en las pretensiones invocadas en cada una de ellas.

Precisamente, la interpretación sistemática y armónica de las disposiciones antes reseñadas, permitieron concluir que ante la puntual petición de restitución de áreas de terreno ocupadas por INVIAS, a la Jurisdicción Ordinaria Civil sí le corresponde asumir el conocimiento de dichos procesos, pues en manera alguna el petitum de las demandas era el resarcimiento de perjuicios por parte de la Administración, caso en el cual la competencia sería de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Este entendimiento se refuerza en la jurisprudencia de la Jurisdicción Ordinaria Civil, de acuerdo con sentencias como las proferidas por la Corte Suprema de Justicia de 12 de agosto de 1997 y 2 de agosto de 2004, entre otras, en las cuales se precisa que en casos como el que se estudia, el conocimiento ha de sustraerse a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues lo que realmente se controvierte es el derecho de dominio respecto de un bien.

1. Intervención del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo.

El señor Juez Tercero Civil del Circuito de Sincelejo señala que en los términos de la jurisprudencia de la Sala Civil de la Honorable Corte Suprema de Justicia, la justicia ordinaria es la competente para conocer de este tipo de acciones, como es la reivindicatoria ficta o por equivalencia, por destinarse en forma permanente un bien a un servicio de utilidad social o de interés general, en atención a la imposibilidad de la restitución del bien reivindicado a su propietario, para el efecto cita la Sentencia del 25 de octubre del 2004, Sala de Casación Civil, Expediente 5627.

Adicionalmente, el Juez considera que la acción de tutela es extemporánea al encontrarse ejecutoriados y archivados los procesos en los términos de la sentencia SU-961 de 1º de diciembre de 1999, teniendo en cuenta que la acción de tutela contra providencias judiciales debe interponerse en un plazo razonable. Adicionalmente, señala que contra dichos procesos no procede el grado jurisdiccional de consulta, al no configurarse los supuestos del artículo 386 del C de P.C. al no ser parte la Nación, ello por cuanto INVIAS es un instituto descentralizado que goza de autonomía propia y presupuestal. Además, sólo se consultan las sentencias que no fueron objeto de apelación y en el caso concreto las sentencias correspondientes a los procesos 2006-00129-00, 2006-00144-00 y 2006-000145-00 fueron apeladas.

2.3 Camilo Doria Espinosa gerente liquidador de Nelson Martelo y Cia S en C.

El apoderado de la sociedad en comandita Nelson Martelo y Cía S. en C., solicita denegar la tutela propuesta, en tanto INVIAS tuvo la oportunidad de defenderse en todas las instancias procesales, sin que hubiese hecho uso del recurso extraordinario de casación,

en cuya instancia hubiese podido hacer valer su inconformidad contra los jueces de conocimiento. Con ello se incumple con el requisito de subsidiariedad, de manera que mal podría el accionante pretender conseguir que por vía de tutela se revoque una decisión que no fue sometida a casación con el fin del que el juez natural revisara la competencia. De otra parte, la sentencia acusada fue proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo el 26 de junio de 2008, la cual una vez apelada fue decidida por el Tribunal del Distrito Judicial de Sincelejo el 15 de diciembre de 2008, por lo cual se incumple en este caso con el requisito de inmediatez, al transcurrir más de un año para la interposición de la acción de tutela.

La señora Yolanda María Gil de Vivero, a través de apoderado señala que se opone a las peticiones formuladas en la presente tutela a propósito del proceso reivindicatorio adelantado por ella, en razón a que éste se ajustó a todas las prescripciones legales. A su juicio, la acción de tutela no procede contra acciones judiciales en firme, ya que esta no fue concebida para sustituir o rescatar los medios ordinarios de defensa que no fueron utilizados por descuido o negligencia. INVIAS presentó las excepciones de falta de jurisdicción y competencia y, éstas fueron declaradas no probadas dentro del proceso.

Recuerda la señora Gil que el Tribunal Superior de Santa Marta en un caso similar señaló que cuando el propietario afectado solicita solamente la indemnización de perjuicios la jurisdicción competente es la Contenciosa Administrativa, pero cuando se proponen acciones reivindicatorias o posesorias es a la Jurisdicción Ordinaria a quien debe asignarse el caso, aún en el evento en que la restitución material sea imposible y ella se reemplace por la compensación pecuniaria. Se funda este pronunciamiento en la sentencia T-105 de 2000, según la cual se precisa que "...cuando se reclama una indemnización por ocupación permanente de terrenos de propiedad privada con una obra pública, como sucede en el presente caso, no es la Jurisdicción Ordinaria la competente sino la Contenciosa Administrativa, pero que cuando con ocasión de uno de sus trabajos se pide la reivindicación o cualquier otra acción de derecho civil sustantivo, la competencia se fija en nuestra legislación ordinaria.".

Álvarez Marrugo, Reinaldo Galviz Villamizar, Francisco Monterroza Figueroa, Ana Gregoria Martínez Barrios y Miguel Segundo Meléndez Ocampo.

A través de apoderada los señores Pérez de Sánchez, Cervera Espitia, Álvarez Marrugo, Galviz Villamizar, Monterroza Figueroa, Martínez Barrios y Meléndez Ocampo, solicitan a través de apoderada se confirmen las sentencias correspondientes a sus procesos reivindicatorios, en razón a que las sentencias se encuentran en firme y debidamente ejecutoriadas, por lo cual han hecho transito a cosa juzgada, de manera que la acción de tutela instaurada por INVIAS resulta extemporánea en la medida en que ha transcurrido más de un año desde su ejecutoria hasta la fecha de presentación de la acción de amparo con lo cual se lesiona el principio de inmediatez. Adicionalmente, señalan que la actora de manera negligente, no interpuso oportunamente recurso de apelación contra las sentencias correspondientes o dejó de sustentarlo, cerrando con ello la posibilidad de invocar el recurso extraordinario de casación con lo cual se vulnera la regla constitucional de la subsidiariedad. Finalmente, señalan que se desconoce con la demanda de tutela el precedente judicial vertical o principio de doctrina probable de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, respecto de la competencia ordinaria en juicios reivindicatorios.

3. Pruebas relevantes obrantes en el expediente.

Obran en el expediente las pruebas que se relacionan a continuación:

3.1 Copia informal de los pronunciamientos proferidos por las autoridades judiciales civiles en casos similares a este en que han declarado que la competencia para decidir radica en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así :

* Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté - Córdoba, en la audiencia de conciliación de que trata el artículo 45 del Decreto 2302. Procesos 03-01-00022-08 y 03-01-00024-08.

* Juzgado Catorce Civil del Circuito de Barranquilla. Proceso 2001-00195-00 al resolver

incidente de nulidad.

* Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Civil, al resolver apelación interpuesta dentro del proceso reivindicatorio agrario promovido por Leda de Lourdes Collante contra INVIAS.

* Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá. Proceso 2007-00181.

* Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, al resolver apelación contra providencia proferida por el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá. Proceso 2007-00181.

* Tribunal Superior de Montería, Sala Civil, al resolver apelación presentada contra la decisión del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté, dentro del proceso reivindicatorio agrario promovido por Marlen Hernández Caballero contra INVIAS.

“...Retomando la normatividad actual, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la encargada de juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas, categoría en la que se encuentra la entidad demandada y condenada (INVIAS), por haber sido organizada como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte, según el decreto 2171 de 1992. De otro lado el artículo 83 del Decreto 01 de 1984 señala que el control ejercido por la jurisdicción especializada cubija, entre otros, los denominados hechos administrativos que comprenden la ocupación de terrenos con ocasión de trabajo u obras públicas, lo que refuerza la tesis que es ésta la jurisdicción encargada de juzgar este tipo de controversias y no otra, como lo ha sostenido el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos en la materia.

Sobre la aplicación del decreto 2303 de 1989, norma utilizada por los juzgados ya señalados para avocar conocimiento de las controversias a las que me he referido en el presente documento, resulta pertinente indicar que es cierto que la jurisdicción agraria conoce de los conflictos que se deriven de la propiedad posesión y mera tenencia de predios agrarios, pero el párrafo del artículo 1º ibídem exceptuó de lo allí previsto, precisamente, los asuntos que conforme a las disposiciones vigentes correspondieran a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como acontece con la ocupación de terrenos utilizados para la construcción o habilitación de vías pertenecientes a la red terciaria nacional, que han dado origen a las condenas y a los procesos judiciales en contra de INVIAS, en tanto que esta clase de controversias, se reitera habían sido encargadas a la jurisdicción especializada por mandato de los artículos 82, 83 y 86 del Decreto 01 de 1984, algo más de 6 años antes de la entrada en vigencia del Decreto 2303 de 1989, por lo que este argumento no se acomoda a la normatividad agraria...”

3.3 Expediente de tutela instaurado por INVIAS contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil No.11001-02-03-000-2010-00019-00. Procesos: 2006-00129 con sentencia de primera instancia de 26 de junio de 2008 y de segunda instancia de 15 de diciembre de 2008; 2006-00144 con sentencia de primera instancia de 26 de enero de 2009; 2006-00145 con sentencia de primera instancia de 26 de enero de 2009. Copia de los expedientes respectivos.

3.4 Expediente de tutela instaurado por INVIAS contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos - Sucre y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil No.11001-02-03-000-2010-00016-00. Procesos : 2007-00179 con sentencia de 11 de mayo de 2009; 2007-00134 sentencia de 11 de mayo de 2009; 2007-00084 sentencia de 1º de abril de 2009. Copia de los expedientes respectivos.

3.5 Expediente de tutela instaurado por INVIAS contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé No.11001-02-03-000-2010-00022-00. Procesos : 2005-00431 con sentencias de primera instancia de 5 de octubre de 2007 y segunda instancia de 24 de junio de 2008; 2007-00231 sentencia de primera instancia 19 de diciembre de 2008; 2005-00328 sentencia de primera instancia de 19 de diciembre de 2008, 2007-00280 con sentencia de primera instancia 19 de diciembre de 2008; 2006-00139 con

sentencia de primera instancia de 1º de diciembre de 2008; 2006-00137 con sentencia de primera instancia de 30 de julio de 2008; 2006-00034 con sentencia de primera instancia de 17 de julio de 2008; 2006-00182 con sentencia de primera instancia de 11 de julio de 2008; 2006-00046 con sentencia de primera instancia de 30 de julio de 2008; 2005-0327 con sentencia de primera instancia de 30 de julio de 2008; 2006-00294 con sentencia de primera instancia de 30 de julio de 2008; 2007-00128 con sentencia de primera instancia de 30 de julio de 2008; 2006-00180 con sentencia de primera instancia de 11 de julio de 2008; 2006-00138 con sentencia de primera instancia de 15 de julio de 2008. Copia de los expedientes respectivos.

3.6 Expediente de tutela instaurado por INVIAS contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil No.11001-02-03-000-2010-00020-00. Procesos: 2006-00051-00 con sentencias de primera instancia de 13 de agosto de 2008; 2005-00187-00 con sentencia de primera instancia de 15 de agosto de 2008; 2005-00186-00 sentencia de primera instancia de 12 de agosto de 2008; 2006-00147-00 con sentencia de primera instancia de 4 de marzo de 2009; 2006-00094-00 con sentencia de primera instancia de 5 de marzo de 2009; 2006-00030-00 con sentencia de primera instancia de 28 de julio de 2008; 2006-00046-00 con sentencia de primera instancia de 13 de agosto de 2008; 2006-00045-00 con sentencia de primera instancia de 11 de agosto de 2008; 2006-00044-00 con sentencia de primera instancia de 14 de agosto de 2008; 2006-0017300-00 con sentencia de primera instancia de 2 de septiembre de 2008; 2005-00290-00 con sentencia de primera instancia de 31 de julio de 2008; 2005-00288-00 con sentencia de primera instancia de 13 de diciembre de 2007 y sentencia de segunda instancia de 22 de octubre de 2008; 2005-00185-00 con sentencia de primera instancia de 1º de septiembre de 2008; 2006-00246-00 con sentencia de primera instancia de 19 de mayo de 2009; 2006-00049-00 con sentencia de primera instancia de 28 de julio de 2008; 2006-00217-00-00 con sentencia de primera instancia de 2 de septiembre de 2008. Copia de los expedientes respectivos.

3.7 Expediente de tutela instaurado por INVIAS contra el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal. Proceso : 2005-00201 con sentencia de primera instancia de 28 de enero de 2008. Copia del expediente respectivo.

1. Relación de los procesos reivindicatorios que son objeto de los expedientes de tutela acumulados, de los cuales se extrae la siguiente información:

1.

Radicación : 2006-00129

Demandante : Nelson Martelo & Cía S. en C. en

Sentencia Primera Instancia : 26 de junio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia : 15 de diciembre de 2008

Valor de la Condena : \$2.376.500.000

Predio : El Delirio - Sincelejo

Fecha ocupación : Según demanda 1988.

Fecha de la demanda : 18 de julio de 2006.

2.

Radicación : 2006-00144

Demandante : Carmen Elena Tamara García

Sentencia Primera Instancia : 26 de enero de 2009

Sentencia de Segunda Instancia : —

Valor de la Condena : \$966.000.000

Predio : La Loma - Santiago de Tolú

Fecha de la ocupación : Fecha iniciación de obras según

demanda 1982 y de terminación

marzo de 1990.

Fecha de la demanda : 8 de agosto de 2006.

3.

Radicación : 2006-00145

Demandante : Luís Adolfo Tamara García

Sentencia Primera Instancia : 26 de enero de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$966.000.000

Predio : Santa Isabel de Pechilin -

Santiago de Tolú - Sucre

Fecha ocupación : No se establece.

Fecha de la demanda : 8 de agosto de 2006.

Juzgado Promiscuo del Circuito de Corozal - Sucre.

4.

Demandante : Yolanda María Gil de Vivero

Sentencia Primera Instancia : 28 de enero de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$2.196.000.000

Predio : La Montañita -San Juan de

Betulia - Sucre

Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre - Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo.

5.

Radicación : 2006-00051-00

Demandante : Francisco de Paula Ricardo

Hoyos

Sentencia Primera Instancia : 13 de agosto de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$187.784.000

Predio : Santa Elena - Los Galápagos

Municipio de Majagual

Fecha de ocupación : Según demanda 1999 fecha de obras.

Fecha de la demanda : 7 de marzo de 2006.

Radicación : 2005-00187-00

Demandante : Miguel Segundo Meléndez

Campos

Sentencia Primera Instancia : 15 de agosto de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$396.000.000

Predio : Patillal - Municipio de Majagual

Fecha ocupación : 1992 según demanda.

Fecha de la demanda : 14 de julio de 2005.

7.

Radicación : 2005-00186-00

Demandante : Reinaldo de Jesús Galviz

Sentencia Primera Instancia : 12 de agosto de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$441.000.000

Predio : Santa Anita - Municipio de

Majagual.

Fecha de la ocupación : 1994 según demanda.

Fecha de la demanda : 14 de julio de 2005.

8.

Radicación : 2006-00147-00

Demandante : José de Jesús Cervera
Espitia

Sentencia Primera Instancia : 4 de marzo de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$468.000.000

Predio : Los Mangos - Municipio de
Majagual

Fecha de la ocupación : 1988. Obras 2001 a 2006 según
demanda.

Fecha de la demanda : 24 de abril de 2006.

9.

Radicación : 2006-00094-00

Demandante : Santiago Salvador Álvarez

Sentencia Primera Instancia : 5 de marzo de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$688.500.000

Predio : El Coliseo - Municipio de
Majagual.

Fecha de la ocupación : 1986 según demanda.

Fecha de la demanda : 23 de mayo de 2006.

10.

Radicación : 2006-00030-00

Demandante : Juvenal Enrique García

Sentencia Primera Instancia : 28 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :
Valor de la Condena : \$71.281.600
Majagual.
Fecha de ocupación : 1996 según demanda.
Fecha de la demanda : 6 de junio de 2006.

11.

Radicación : 2006-00046-00
Demandante : Cristo Manuel Zambrano
Sentencia Primera Instancia : 13 de agosto de 2008
Sentencia de Segunda Instancia :
Valor de la Condena : \$ 31.416.000
Predio : El Proyecto - Municipio de
Majagual
Fecha de la ocupación : 1999 según demanda.
Fecha de la demanda : 17 de febrero de 2006.

12.

Radicación : 2006-00045-00
Demandante : Rosa Felicidad Ortega
Sentencia Primera Instancia : 11 de agosto de 2008
Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$26.275.200

Predio : Villa Rosa - Municipio de
Majagual.

Fecha ocupación : 1988 según demanda.

Fecha de la demanda : 31 de julio de 2006.

13.

Radicación : 2006-00044-00

Demandante : Luís Carlos García Requena

Sentencia Primera Instancia : 14 de agosto de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$65.120.000

Predio : Montevideo - Municipio de
Majagual.

Fecha de la ocupación : fecha obras 1996. La carretera se
construyó en 1970.

Fecha de la demanda : 13 de febrero de 2006.

14.

Radicación : 2006-0017300-00

Demandante : Manuel Santander Cárdenas

Sentencia Primera Instancia : 2 de septiembre de 2008

Valor de la Condena : \$ 445.480.000

Predio : Tolomaida - Municipio de
Majagual.

Fecha de la ocupación : 1988 según demanda.

Fecha de la demanda : 8 de mayo de 2006.

15.

Radicación : 2005-00290-00

Demandante : Francisco Manuel Monterroza
Figueroa.

Sentencia Primera Instancia : 14 de diciembre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 31 de julio de 2008

Valor de la Condena : \$ 340.377.000

Predio : Dios te libre - Municipio de
San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : 1970 según IVIAS.

Fecha de la demanda : 20 de octubre de 2005.

16.

Radicación : 2005-00288-00

Demandante : Ana Gregoria Martínez

Sentencia Primera Instancia : 13 de diciembre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 22 de octubre de 2008

Predio : El Martirio - Municipio de
Majagual.

Fecha ocupación : 1970 según INVIAS.

Fecha de la demanda : 7 de octubre 2005 adicionada 22
de febrero de 2006.

17.

Radicación : 2005-00185-00

Demandante : Sandiego María Pérez de
Sánchez

Sentencia Primera Instancia : 1º de septiembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 1.200.000.000

Predio : Las Candelarias - Municipio de
Majagual.

Fecha de la ocupación : 1992 según demanda.

Fecha de la demanda : 14 de julio de 2005.

18.

Radicación : 2006-00246-00

Demandante : Farid Díaz Rondón

Sentencia Primera Instancia : 19 de mayo de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 1.004.427.600

Guaranda.

Fecha ocupación : No se establece la fecha de

ocupación. Se aclara en la

demanda que a 2006 no se ha

terminado la construcción de la carretera de Achí hasta

Guaranda.

Fecha de la demanda : 25 de agosto de 2006.

19.

Radicación : 2006-00049-00

Demandante : José Joaquín Martínez
Santos

Sentencia Primera Instancia : 28 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 43.591.200

Predio : El Milagro - San Roque

Municipio de Majagual.

Fecha de la ocupación : 1996.

Fecha de la demanda : 8 de marzo de 2006.

20.

Radicación : 2006-00217-00-00

Demandante : Rosa Isabel Cortés Salgado

Sentencia Primera Instancia : 2 de septiembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Predio : Villa Rosa - Municipio de

Majagual.

Fecha de la ocupación : No se precisa.

Fecha de la demanda : 2006.

JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SINSÉ SUCRE - TRIBUNAL SUPERIOR DEL
DISTRITO JUDICIAL DE SINCELEJO.

21.

Radicación : 2005-00431

Demandante : Alonso de Jesús Garavito
Díaz

Sentencia Primera Instancia : 5 de octubre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 24 de junio de 2008

Valor de la Condena : \$ 41.880.000

Predio : El Quindío - Municipio San

Benito Abad.

Fecha ocupación : Según INVIAS en el año 1977

trazado de la carretera San

Marcos-Majagual-Achí - Sucre. El demandante adquiere el predio en el 2002. El juez afirma que se

dio la ocupación en el año 1999.

Fecha de la demanda : 26 de septiembre de 2005

22.

Radicación : 2007-00231

Demandante : Manuel José Hernández
Navarro

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 132.367.600

Predio : Arizona del Río - Municipio de
San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : 1988

Fecha de la demanda : 3 de octubre de 2007

23.

Radicación : 2005-00328

Demandante : Alberto Francisco Romero

Martínez .

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 856.960.000

Predio : El Prado - Municipio de

Sincé.

Fecha ocupación : 1988.

Fecha de la demanda : 19 de julio de 2005.

24.

Radicación : 2005-00280

Demandante : Beatriz Eugenia Vergara
de Pérez

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 1. 834.830.000

Predio : La Esperanza - Municipio de

San Benito Abad.

Fecha ocupación : 1988

Fecha de la demanda : 30 de noviembre de 2007.

25.

Radicación : 2006-00139

Demandante : Pablo Ramón Arrieta Villadiego

Sentencia Primera Instancia : 1º de diciembre de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 121.920.000

Predio : El Enredo - Municipio de San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : 1998

Fecha de la demanda : año 2006.

26.

Radicación : 2006-00137

Demandante : Hernán Filiberto Ruiz Imbeth

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 44.820.000

Predio : El Deseo Claro - Municipio de San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : 1999

Fecha de la demanda : 2006.

27.

Radicación : 2006-00034

Demandante : Rosa Luz Garavito y otros

Sentencia Primera Instancia : 17 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 33.290.000

Predio : Los Laureles - Municipio de
San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : Se afirma que lo ocupó Caminos

Fecha de la demanda : 25 de enero de 2006.

28.

Radicación : 2006-00182

Demandante : Napoleón Jaraba Barreto

Sentencia Primera Instancia : 11 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 95.108.000

Predio : El Descanso - Municipio de
San Benito Abad.

Fecha de la ocupación : 1999 según demanda.

Fecha de la demanda : julio de 2005.

29.

Radicación : 2006-00046

Demandante : Lacides de los Reyes Meza

Atencia.

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 531.440.000

Predio : Juan Santos - Municipio de

Fecha de la ocupación : 1988

Fecha de la demanda : 25 de enero de 2006

30.

Radicación : 2005-00327

Demandante : Narciso Rafael Flórez Castro

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 668.200.000

Predio : San Francisco - Municipio de

Sincé.

Fecha de la ocupación : 1988. La sentencia nada dice

sobre la ocupación de predios ni cuando ella se produce.

Fecha de la demanda : julio de 2005.

31.

Radicación : 2006-00294

Demandante : Aurelio José Monterroza
Viloria

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 175.925.000

Predio : La Patria - Municipio de

San Benito Abad.

Fecha ocupación : 1998

Fecha de la demanda : 4 de septiembre de 2006.

32.

Radicación : 2007-00128

Demandante : Rosa María Medina de
Severiche

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 448.010.000

Predio : La Puente - Municipio de

Sincé.

Fecha de ocupación : 1988. La demandante adquiere el predio en el año 1991.

Fecha demanda : 2008

Radicación : 2006-00180

Demandante : Teobaldo del Cristo Beltrán Medrano y otro.

Sentencia Primera Instancia : 11 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 15.276.000

Predio : Canta Claro - Municipio de San Benito Abad.

Fecha ocupación : 1999

Fecha de la demanda : 2006.

34.

Radicación : 2006-00138

Demandante : Ruth del Carmen Álvarez Delgado.

Sentencia Primera Instancia : 15 de julio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 53.728.000

Predio : El Deseo - Municipio de
San Benito Abad.

Fecha ocupación : 1998

Fecha de la demanda : 2006.

JUZGADO PROMISCUO DE SAN MARCOS, SUCRE - TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO
JUDICIAL DE SINCELEJO.

Radicación : 2007-00179

Demandante : INMAQ LTDA.

Sentencia Primera Instancia : 11 de mayo de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 1.180.326.000

Predio : Santa Úrzula - Municipio de
San Marcos.

36.

Radicación : 2007-00134

Demandante : Jorge Luís Vergara Díaz

Sentencia Primera Instancia : 11 de mayo de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$218.625.600

Predio : Villa Beatri - Municipio de

San Marcos.

Fecha ocupación : 1988

Fecha de la demanda : 2006.

37.

Radicación : 2007-00084

Demandante : Samuel Martelo y otros.

Sentencia Primera Instancia : 1º de abril de 2009

Sentencia de Segunda Instancia :

Valor de la Condena : \$ 7.575.609.600

Predio : Guayepo - Municipio de

San Marcos.

Fecha ocupación : 1970 según Caminos Vecinales

El demandante afirma que se dio

en 2002

Fecha de la demanda : Febrero de 2007.

4. Decisión judicial objeto de revisión.

4.1 Sentencia proferida el 17 de febrero de 2010 por la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, por la cual se deniega la acción impetrada. En términos de la providencia: a) Dentro de los tres procesos tramitados ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo y que se relacionan en la acción de tutela, INVIAS únicamente apeló la sentencia con el radicado número 2006-00129 sin que tal determinación fuera objeto de recurso extraordinario de Casación o de revisión. b) Frente al juez

promiscuo del Circuito de San Marcos respecto de las tres actuaciones adelantadas INVIAS no propuso el recurso de alzada. c) del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, se relacionan dieciséis procesos y sólo dos fueron objeto de alzada, de estos, ninguno fue objeto de revisión o casación la cual era posible en razón a la cuantía. d) la sentencia de 28 de enero de 2008 por la cual el Juez Primero Promiscuo de Corozal accedió a las pretensiones de la demanda no fue apelada. e) En cuanto a los catorce procesos seguidos ante el Juzgado Promiscuo de Sensé, se apeló uno de ellos que fue confirmado por el Tribunal el 24 de julio de 2008. En nueve casos los recursos de apelación fueron declarados desiertos.

En esos términos, la Corte Suprema de Justicia considera inane pretender reabrir, ante su firmeza, el debate en sede de tutela, por cuanto la tutela es un mecanismo residual y subsidiario para la protección de derechos fundamentales de las personas, por lo cual no puede ser utilizado por INVIAS para subsanar y enmendar las omisiones en que incurrió, pues en vez de acudir a las vías procesales guardo silencio y, ahora utiliza la tutela como si se tratara de una tercera instancia.

1. Sentencia de 16 de marzo de 2010 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia por la cual se confirmó la providencia de 17 de febrero de 2010 proferida por la Sala de Casación Civil de esa Corporación. Considera el a quem que no se atiende la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de amparo constitucional al no ejercer dentro de los términos legales los recursos procesales que ofrece la normatividad vigente para ejercer su derecho de defensa.

4.3 Las providencias anteriores dan cuenta de que fueron debidamente vinculadas a las acciones de tutela acumuladas las siguientes sociedades y personas naturales en punto a asegurar su derecho de defensa: INMAQ LTDA., JORGE LUIS VERGARA DIAZ, SAMUEL MARTELO, ANA LUCIA MARTELO DE TÁMARA, CAMILO DORIA ESPINOSA en su condición de Gerente de NELSON MARTELO Y CIA. S. EN C., CARMEN ELENA TÁMARA GARCÍA, LUIS ADOLFO TÁMARA GARCÍA, FRANCISCO DE PAULA RICARDO HOYOS, MIGUEL SEGUNDO MELÉNDEZ CAMPOS, REINALDO DE JESÚS GALVIS VILLAMIZAR, JOSÉ DE JESÚS CERVERA ESPITIA, SANTIAGO SALVADOR ÁLVAREZ MARRUGO, JUVENAL ENRIQUE GARCÍA ORTEGA, CRISTO MAULE ZAMBRANO BALDOVINO, ROSA FELICIDAD ORTEGA VDA DE RODELO, LUIS CARLOS GARCÍA REQUENA, MANUEL SANTANDER CÁRDENAS CÁRDENAS,

FRANCISCO MANUEL MONTERROZA FIGUEROA, ANA GREGORIA MARTÍNEZ BARRIOS, SANDIEGO MARÍA PÉREZ SÁNCHEZ, FARID DÍAZ RONDON, JOSÉ JOAQUÍN MARTÍNEZ SANTOS, ROSA ISABEL CORTÉS SALGADO, YOLANDA MARÍA GIL VIVERO, ALFONSO DE JESÚS GARAVITO DÍAZ, MANUEL JOSÉ HERNÁNDEZ NAVARRO, ALBERTO FRANCISCO ROMERO MARTÍNEZ, BEATRIZ EUGENIA VERGARA DE PÉREZ, PABLO RAMÓN ARRIETA VILLADIEGO, HERNÁN RUÍZ IMBETH, ROSA LUZ GARAVITO MEDINA, NAPOLEÓN JARABA BARRETO, MARCO TULIO URIBE, GERMAN MONTES VUELVAS, LACIDES DE LOS REYES MEZA ATENCIA, MARISOL SINNING, MIGUEL HALLER RAAD, NARCISO RAFAEL FLÓREZ CASTRO, AURELIO DE J. MONTERROZA VILORIA, ROSA MARÍA DE SEVERICHE, HENRY BALETTA LÓPEZ, TEOBALDO DEL CRISTO BELTRÁN MEDRANO, RUTH DEL CARMEN ÁLVAREZ DELGADO, OFICINA JURÍDICA INVIAS SECCIONAL SUCRE, PROCURADURIA JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA II SINCELEJO y PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en razón a que esta fue escogida por la Sala de Selección número Cinco del trece (13) de mayo de dos mil diez (2010).

Cuestiones previas.

1. Mediante la sentencia T- 2379462 de 03 de mayo de 2010 la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, dejó sin efectos las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sensé dentro de los siguientes procesos seguidos contra INVIAS: i. No. 20060134 (actor Rosa Luz Garavito); ii. No. 2006-00137 (Hernán Ruíz); iii. No. 2006-00138 (Ruth de cristo Álvarez); iv. No. 2006-00183 (actor Carmen Elena Montes); v. No. 2006-00186 (actor Teobaldo Beltrán) y vi. No.2006-00182 (actor Napoleón Jaraba), al encontrar probada una vía de hecho por falta de jurisdicción y competencia. Al

respecto, vale la pena precisar que si bien la acción de tutela fue interpuesta para garantizar el debido proceso, en razón a que el juzgado negó indebidamente la interposición de los recursos de apelación en cada uno de los procesos reivindicatorios relacionados, la Sala de Revisión constató un defecto orgánico por considerar que la jurisdicción competente para conocer de ellos era la Contencioso Administrativa y no la ordinaria.

En consecuencia, los procesos antes enlistados se excluirán del estudio del presente trámite revisión, al haber sido ya objeto de la citada sentencia.

3. De otro lado, mediante la sentencia T- 2277791 de 17 de septiembre de 2009 la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional amparó el derecho al debido proceso de INVIAS en relación con el proceso surtido ante el Juez Promiscuo del Circuito de Sucre, con referencia No. 2006-0095, actor Francisco Manuel Aguas Pérez, para lo cual ordenó proferir un nuevo edicto emplazatorio con el fin de asegurar a INVIAS la oportunidad procesal de interponer recurso de apelación. No obstante, en consideración a que en este fallo la Corte Constitucional no se pronunció respecto de una posible vía de hecho por defecto orgánico derivado de la falta de jurisdicción y competencia de los jueces civiles, este proceso será objeto de revisión en esta providencia en cuanto se refiere a dicho defecto.

Problema jurídico y esquema de resolución.

4. Debe analizar la Sala si se edifica un defecto orgánico capaz de vulnerar el derecho al debido proceso del actor, en razón a que las controversias derivadas de la ocupación permanente de bienes de dominio privado para la ejecución de trabajos públicos por parte de entidades estatales, sin que haya mediado negociación directa o proceso de expropiación, se ventilen ante la Jurisdicción Civil por vía de la acción reivindicatoria o reivindicatoria agraria, si se tiene en cuenta la competencia que el ordenamiento legal asignó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante la acción de reparación directa, para reconocer los perjuicios derivados de la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, teniendo en cuenta que resulta imposible restituir al titular del derecho de dominio la posesión material de los bienes ocupados en

razón a que éstos quedan afectados al uso público, al interés público o al servicio público. De igual manera y, de resultar procedente, deberá establecer la Sala si se registra un defecto fáctico en los procesos reivindicatorios agrarios que se estudian por vía de tutela, al no quedar probada la supuesta posesión que INVIAS ejerce sobre los bienes objeto de reivindicación.

Con tal propósito la Sala de Revisión analizará : (i) La procedencia genérica de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración. (ii) La regulación normativa aplicable en caso de ocupación permanente de bienes de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos. (iii) El caso concreto.

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

5. 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 inexequibles 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”.

6. El caso materia de tutela plantea un asunto que ha sido abordado profusa y reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, en la que ésta ha sido positiva en afirmar que la acción de tutela procede, a pesar de su carácter subsidiario, 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 1993¹ 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.

7. 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.

8. Esa misma evolución jurisprudencial propició que la Corte revaluara el concepto de vía de hecho declarado como el acto absolutamente caprichoso y arbitrario² que interesa al juez constitucional y, en su lugar, prefiriera el enunciado de “causales genéricas de procedibilidad de la acción”³. 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)”.

9. 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 constitucional⁴. (...)'.

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 irremediable⁵.

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 vulneración⁶.

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 actora⁷. 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 posible⁸.

f. Que no se trate de sentencias de tutela⁹. 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 inconstitucionales¹⁰ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

“f. 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.

“h. 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 vulnerado¹¹.

“i. 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)

10. Precisado el marco conceptual de la acción de tutela contra providencias judiciales, pasa la Sala a examinar si en el presente caso se configuran los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales proferidas por el

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo, Sala Civil-Familia-Laboral, Juzgado Tercero Civil de Circuito de Sincelejo, Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal y Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé en desarrollo de los procesos reivindicatorios agrarios enlistados en los numerales 3.2 a 3.7 de la presente providencia.

Respecto de estos requisitos, es claro que la acción de tutela instaurada: (i) no ataca un fallo de tutela; (ii) se han identificado de manera concreta los hechos que a juicio del actor quebrantan sus derechos, esto es, la falta de jurisdicción y competencia por parte de los jueces civiles para conocer de procesos derivados de la ocupación permanente de bienes de propiedad privada, por parte de una entidad del Estado, con el fin de desarrollar trabajos públicos, lo que considera un defecto orgánico que habilita la acción de tutela. (iii) se cumple con la invocación del derecho fundamental violado, que en este caso es el debido proceso, asunto que tiene la relevancia constitucional requerida para que resulte procedente la acción de tutela contra providencias judiciales.

11. Ahora bien, frente a los requisitos de inmediatez y subsidiaridad, la Corte ha entendido que recae sobre la parte interesada un deber de diligencia para interponer la acción de tutela, de manera que la tensión que existe entre el derecho a cuestionar las decisiones judiciales mediante la acción de tutela y el derecho a la firmeza de las sentencias y a la seguridad jurídica sea resuelto estableciendo como condición de procedibilidad de la tutela, que la misma sea interpuesta, dentro de un plazo razonable y proporcionado¹² y después de haber agotado todos los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

En el caso concreto, se evidencia que el punto central de reclamo por parte de INVIAS, radica en la falta de jurisdicción y competencia de la Jurisdicción Civil para conocer de 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, aspecto que en términos del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, sólo era posible resolver mediante un incidente de nulidad, el cual, sin excepción, fue propuesto en cada uno de los 37 procesos que son materia de la presente tutela.

Al respecto, debe la Sala señalar que dicha causal fue despachada de manera desfavorable tanto por el a quo como por el a quem, a pesar de que INVIAS puso de manifiesto el fallo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura el 6 de abril de 2005, a propósito de un conflicto de competencias desatado por un juez civil que se negó a conocer de una acción reivindicatoria cuyo objeto era la restitución ficta de un predio ocupado de manera permanente por INVIAS para el trazado de la vía Barraquilla - Cartagena, según el cual: "...si bien es cierto que esta clase de pretensiones las venía conociendo la jurisdicción ordinaria con fundamento en el art. 955 del C.C. y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia proferida el 20 de junio de 1955, también lo es que el Código Contencioso Administrativo vigente desde el 1 de marzo de 1984, consagró en su artículo 86 '...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 cualquier otra causa'. "...Así las cosas, en el caso sub-examine las pretensiones del demandante, se deben tramitar a través de la acción de reparación directa dispuesta en el artículo 86 del C.C.A..Por cuanto la construcción de la carretera que produjo la ocupación permanente de los terrenos de propiedad de la demandante, se produjo estando en vigencia el Decreto 01 de 1984...no se puede olvidar que las normas sobre competencia son de orden público, y se deben cumplir desde el momento en que entran en vigencia".

Argumento frente al cual las autoridades judiciales de la Jurisdicción Civil del Departamento de Sucre insistieron en señalar que se trataba de pretensiones diferentes, pues en los casos en estudio se perseguía la restitución del bien ocupado como pretensión principal y, en subsidio, la reivindicación ficta -compensación del valor del bien-, mientras que en el caso revisado por el Consejo Superior de la Judicatura se perseguía la compensación del bien y los perjuicios causados, aspecto que justificaba la acción contenciosa. No obstante, en los treinta y siete procesos fallados por la Jurisdicción Civil, se ordenó el reconocimiento del precio del inmueble ante la imposibilidad de restituir la posesión material de los inmuebles a los titulares del derecho de dominio.

Frente a esta circunstancia, debe la Sala reconocer que INVIAS intentó oportunamente, aunque sin éxito, los mecanismos a su alcance para que se reconociera el defecto funcional advertido, de manera que sobre el punto no puede concluirse que la actora obró con

negligencia, pues claramente agotó la vía procesal a su alcance. También 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 respecto de procesos de mínima y menor cuantía, frente a los cuales no era posible acceder al recurso extraordinario de casación.

Conviene advertir, además, que en varios de los expedientes reivindicatorios, INVIAS sí interpuso recurso de alzada contra las providencias de primera instancia, pero estos fueron declarados desiertos con fundamento en que INVIAS no canceló el importe de envío de los expedientes a adpostal, el cual debió cancelarse dentro de los primeros días de septiembre de 2008. No obstante, no fue atendido por dichas instancias judiciales el hecho de que el Presidente de Asonal Judicial certificó que entre los días 3 de septiembre a 16 de octubre de 2008¹³ se adelantó un paro judicial, razón que motivó la expedición del Acuerdo 094 de 1º de octubre de 2008 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre, mediante el cual se suspendieron los términos judiciales durante el cese de actividades en ese Distrito Judicial. A pesar de ello, al resolver el recurso de reposición interpuesto, se señaló que para tales fechas y, a pesar del paro judicial, esos despachos prestaron de modo regular el servicio, aspecto que en todo caso permite afirmar que no puede endilgarse negligencia a INVIAS frente a las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

Adicionalmente, debe destacarse que INVIAS esperaba que ante la falta de apelación y, al haberse condenado al pago de unas sumas de dinero a la Nación - Instituto Nacional de Vías condenas, era procedente el grado de consulta previsto en artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. No obstante, éste fue negado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, en razón a que el INVIAS no era una entidad territorial sino un establecimiento público del orden nacional. Por tal razón, INVIAS interpuso nuevos incidentes de nulidad que también fueron despachados de manera desfavorable en el año 2009, aspecto que justifica la fecha de presentación de las tutelas que fueron acumuladas.

Lo expuesto indica que no puede afirmarse negligencia de parte del actor, pues este ha hecho lo que en derecho resulta posible para defender su derecho al debido proceso por vía de la jurisdicción que conforme a las disposiciones vigentes es la competente para conocer la de las controversias originadas por ocupaciones efectuadas por Caminos Vecinales -hoy en liquidación-, de manera que esta Sala encuentra necesario soslayar el hecho de no haya agotado todos los mecanismo judiciales a su alcance, si se tiene en cuenta que de haberlos agotado nada aseguraba el restablecimiento de su derecho al debido proceso, pues en todo caso, según fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, se ha dejado abierta la posibilidad de que esa jurisdicción conozca de procesos reivindicatorios originados en ocupaciones permanentes de inmuebles para el desarrollo de trabajos públicos por vía de la acción reivindicatoria a pesar de los dispuesto sobre el punto en normas especiales de obligatorio cumplimiento.

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.

Normatividad aplicable en caso de ocupación permanente de predios de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos.

14. El sistema jurídico colombiano incluye una sólida y robusta normatividad dirigida a la protección efectiva de la propiedad privada como pilar fundamental de las libertades democráticas y de la economía de mercado. En el plano constitucional, esta protección se encuentra reforzada a partir del artículo 58 Superior, de forma tal que el Estado tiene vedado imponer penas confiscatorias, tributos desproporcionados o expropiar a particulares sin indemnización previa, de manera que no pueda, sin que exista justo título, despojar a una persona de los bienes que legalmente integran su patrimonio¹⁴.

15. La protección constitucional del derecho a la propiedad indica que sólo por motivos de utilidad pública o de interés social se autoriza al Estado para acudir a la figura de la expropiación, para la cual debe mediar sentencia judicial e indemnización previa, aspectos que presuponen que tal decisión debe ser producto de un procedimiento establecido por la ley en el cual se garantice el derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de dominio una vez se ha declarado fallida la enajenación voluntaria o negociación directa con base en una oferta justa por parte de la entidad pública, lo cual se encuentra en consonancia con el numeral 21.2 del Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

16. En esos términos, nada justifica la ocupación de bienes de propiedad privada por parte del Estado mediante vías de hecho, pues precisamente corresponde a las autoridades públicas para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2º Superior, obrar bajo la sujeción del principio de legalidad, en virtud del cual la actividad de todas las personas y entidades, incluido el Estado y sus autoridades, están sometidos al ordenamiento jurídico positivo, de suerte que la vulneración de este principio acarrea responsabilidad de diversa naturaleza. De esta forma, según lo previsto en el artículo 6º Superior “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la

Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, y en el artículo 90 en el cual se indica que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” ello conforme al artículo 121 ibídem por el cual “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

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 Federal¹⁵:

“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 Civil¹⁶.

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 reiteró 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) años¹⁷.

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 perjuicios¹⁸. 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 vigor¹⁹".

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 procedente²⁰”.

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).”²¹

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...”²²

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 desposesión 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 exequible, 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 Estado²³:

" [...] 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 1o. 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 inexecutable 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 - judge.

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 196424

” (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 demanda²⁵.

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 causa²⁶

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.

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's²⁷. 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 acudir 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)...28" 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 desfigurada29".

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 pública 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.

Caso concreto.

34. Aclarado el panorama normativo que rige la Jurisdicción que tiene a su cargo la indemnización por ocupación permanente y de hecho de bienes de propiedad privada por parte del Estado, pasa la Sala a verificar lo acontecido en el caso concreto.

35. Al revisar uno a uno los treinta y siete (37) expedientes que integran los procesos de tutela acumulados, la Sala verifica que en ninguno de ellos quedó plenamente establecida y demostrada la fecha de ocupación de los predios que son materia de reivindicación. Es así como en cada una de las demandas reivindicatorias se hace mención a fechas distintas, por ejemplo, se hace mención a los años en que fueron trazadas las carreteras por parte de Caminos Vecinales -hoy en liquidación-, esto es, entre los años 70 y 88; en otras demandas se establece como fecha de ocupación los años en que se llevó a cabo la pavimentación por parte de INVIAS, entre los años 1996 y 2006 inclusive.

La fecha de ocupación tampoco es definida en los informes periciales que reposan en cada uno de los expedientes y, lo que resulta aún más gravoso, no es definida por los jueces de instancia en sus respectivas providencias, al punto que pasan de soslayo este elemento, para concentrarse únicamente en el área ocupada, en punto a determinar el valor de la compensación de los inmuebles con fundamento en el valor actual de los

predios a título de reivindicación ficta, aspecto que se traduce en un grave defecto fáctico en relación con las providencias condenatorias.

36. Pese a lo anterior, si se tomaran los años 1970 a 1976 como el período en el cual Caminos Vecinales realizó las ocupaciones de terrenos privados para el trazado de vías terciarias de la red nacional en el Departamento de Sucre, según lo indicó INVIAS en sus escritos de contestación a las demandas, la competencia para conocer de dichas ocupaciones permanentes, según lo expuesto, radicaba en la Jurisdicción Civil por vía de la acción reivindicatoria, acción que se hubiese podido instaurar por parte los titulares del derecho de dominio hasta la entrada en vigencia del Decreto 01 de 1984, por el cual, como se explicó en párrafos precedentes, la competencia por ocupaciones permanentes fue radicada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo en este evento procedente la acción de reparación directa.

Lo anterior, en los términos previstos en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”. De forma que si para la entrada en vigencia del Código Contencioso Administrativo ya se encontraban en curso acciones reivindicatorias estas deberían seguir su curso bajo las leyes civiles hasta su terminación. No obstante, en consideración a que las acciones reivindicatorias fueron interpuestas en los años 2005, 2006 y 2007, la Sala encuentra que las acciones civiles estarían prescritas y la acción contenciosa de reparación directa caducada.

37. Ahora bien, si en cambio se tomarán como años de ocupación aquellos que los demandantes señalan en sus demandas, esto es, los años 1988 a 1992, resulta evidente que para tal época ya se encontraba en vigencia y plena aplicación el Decreto 01 de 1984, según el cual correspondía, con criterio material, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocer de la reparación derivada de la ocupación permanente de bienes de propiedad privada para la ejecución de trabajos públicos, por vía de la acción de reparación directa, cuya caducidad se estableció en dos (2) años contados a partir de la ocupación. Así en los casos en estudio, se encuentra que dicha acción estaría caducada para los años 2005, 2006 y 2007, en los cuales se presentaron las demandas

reivindicatorias.

38. Finalmente, si en gracia de discusión se tomara como fecha de ocupación de los predios, los años 1992, 1996, 1997, 1998, 1999 e incluso 2006, en los cuales según algunas demandas reivindicatorias, INVIAS inició la “pavimentación” de las vías, debería llegarse a la misma conclusión referida en el párrafo precedente, con la salvedad de que a partir de 1998 cobraba vigencia la Ley 446 de 1998, que al modificar el artículo 82 del decreto 01 de 1984, estableció la competencia de la Jurisdicción Contenciosa con un criterio orgánico además del material antes señalado, al indicar 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...”. Aunque vale precisar, que una cosa es que se ocupen predios para el trazado de una vía pública y, otra cosa, la pavimentación de la mencionada vía, más aun cuando se constata que muchos de los demandantes no eran los propietarios al momento en que Caminos Vecinales aparentemente ocupó los predios para el trazado de vías y, que en consecuencia tampoco se aclara si los anteriores propietarios fueron objeto o no de indemnización por parte de Caminos Vecinales -hoy en liquidación-.

39. 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 de la cual el Estado fue condenado a unos pagos a los cuales no estaba obligado y,

que en todo caso correspondían a valores exorbitantes.

40. En la sentencia T-929 de 2008 se advirtió, con base en reiterada jurisprudencia constitucional, que la probada incompetencia del funcionario judicial configura un defecto orgánico que afecta el derecho al debido proceso, en tanto “el grado de jurisdicción correspondiente a un juez, tiene por finalidad delimitar el campo de acción de la autoridad judicial para asegurar así el principio de seguridad jurídica que “representa un límite para la autoridad pública que administra justicia, en la medida en que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen”³¹. Y agregó “la extralimitación de la esfera de competencia atribuida a un juez quebranta el debido proceso y, entre otros supuestos, se produce cuando “los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde”³² y también cuando adelantan alguna actuación o emiten pronunciamiento por fuera de los términos jurídicamente dispuestos para que se surtan determinadas actuaciones³³.”

En consecuencia, la actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva la configuración de un defecto orgánico, y por ende, el desconocimiento del derecho al debido proceso.

41. Razón que autoriza a la Sala a dejar sin efectos las sentencias proferidas en primera y segunda instancia en cada uno de los treinta y siete procesos identificados en el numeral 3.8 de esta providencia, sin perjuicio del defecto fáctico que se hace evidente en cada uno de ellos, al no probarse la fecha en que se produjo la ocupación de predios privados que dio lugar a las citadas acciones reivindicatorias.

42. En consecuencia esta Sala de Revisión no se pronunciará sobre el posible defecto fáctico planteado por el actor en su escrito de tutela, al constatar que el defecto orgánico anotado resulta suficiente para tutelar el derecho al debido proceso del solicitante.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de Sentencia de 16 de marzo de 2010 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia por la cual se confirmó la providencia de 17 de febrero de 2010 proferida por la Sala de Casación Civil de esa Corporación. En su lugar, TUTELAR el derecho al debido proceso del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil, en los siguientes procesos:

Radicación : 2006-00129

Demandante : Nelson Martelo & Cía S. en
C. en

Sentencia Primera Instancia : 26 de junio de 2008

Sentencia de Segunda Instancia : 15 de diciembre de 2008

Radicación : 2006-00144

Sentencia Primera Instancia : 26 de enero de 2009

Radicación : 2006-00145

Demandante : Luís Adolfo Tamara García

Sentencia Primera Instancia : 26 de enero de 2009

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Corozal - Sucre, en el siguiente proceso:

Radicación : 2005-00201

Demandante : Yolanda María Gil de Vivero

Sentencia Primera Instancia : 28 de enero de 2008

CUARTO. DEJAR SIN EFECTOS las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil, en los siguientes procesos:

Radicación : 2006-00051-00

Demandante : Francisco de Paula Ricardo

Hoyos

Sentencia Primera Instancia : 13 de agosto de 2008.

Radicación : 2005-00187-00

Demandante : Miguel Segundo Meléndez

Campos

Sentencia Primera Instancia : 15 de agosto de 2008.

Radicación : 2005-00186-00

Demandante : Reinaldo de Jesús Galviz

Sentencia Primera Instancia : 12 de agosto de 2008.

Radicación : 2006-00147-00

Demandante : José de Jesús Cervera
Espitia

Radicación : 2006-00094-00

Demandante : Santiago Salvador Álvarez

Sentencia Primera Instancia : 5 de marzo de 2009

Radicación : 2006-00030-00

Demandante : Juvenal Enrique García

Sentencia Primera Instancia : 28 de julio de 2008

Radicación : 2006-00046-00

Demandante : Cristo Manuel Zambrano

Sentencia Primera Instancia : 13 de agosto de 2008

Radicación : 2006-00045-00

Demandante : Rosa Felicidad Ortega

Sentencia Primera Instancia : 11 de agosto de 2008

Radicación : 2006-00044-00

Demandante : Luís Carlos García Requena

Sentencia Primera Instancia : 14 de agosto de 2008

Radicación : 2006-0017300-00

Demandante : Manuel Santander Cárdenas

Sentencia Primera Instancia : 2 de septiembre de 2008

Radicación : 2005-00290-00

Demandante : Francisco Manuel Monterroza
Figuroa.

Sentencia Primera Instancia : 14 de diciembre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 31 de julio de 2008

Radicación : 2005-00288-00

Demandante : Ana Gregoria Martínez

Sentencia Primera Instancia : 13 de diciembre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 22 de octubre de 2008

Radicación : 2005-00185-00

Sentencia Primera Instancia : 1º de septiembre de 2008

Radicación : 2006-00246-00

Demandante : Farid Díaz Rondón

Sentencia Primera Instancia : 19 de mayo de 2009

Radicación : 2006-00049-00

Demandante : José Joaquín Martínez Santos

Sentencia Primera Instancia : 28 de julio de 2008

Radicación : 2006-00217-00-00

Demandante : Rosa Isabel Cortés Salgado

Sentencia Primera Instancia : 2 de septiembre de 2008

QUINTO. DEJAR SIN EFECTOS las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé - Sucre y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil, en los siguientes procesos:

Radicación : 2005-00431

Demandante : Alonso de Jesús Garavito
Díaz

Sentencia Primera Instancia : 5 de octubre de 2007

Sentencia de Segunda Instancia : 24 de junio de 2008

Radicación : 2007-00231

Demandante : Manuel José Hernández
Navarro

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Radicación : 2005-00328

Demandante : Alberto Francisco Romero
Martínez .

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Radicación : 2005-00280

Demandante : Beatriz Eugenia Vergara
de Pérez

Sentencia Primera Instancia : 19 de diciembre de 2008

Radicación : 2006-00139

Demandante : Pablo Ramón Arrieta
Villadiego

Sentencia Primera Instancia : 1º de diciembre de 2008

Radicación : 2006-00046

Demandante : Lacides de los Reyes Meza

Atencia.

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Radicación : 2005-00327

Demandante : Narciso Rafael Flórez Castro

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Radicación : 2007-00128

Demandante : Rosa María Medina de Severiche

Sentencia Primera Instancia : 30 de julio de 2008

Radicación : 2006-00180

Demandante : Teobaldo del Cristo Beltrán

Medrano y otro.

Sentencia Primera Instancia : 11 de julio de 2008

SEXTO: DEJAR SIN EFECTOS las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos - Sucre y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo - Sala Civil, en los siguientes procesos:

Radicación : 2007-00179

Demandante : INMAQ LTDA.

Sentencia Primera Instancia : 11 de mayo de 2009

Radicación : 2007-00134

Demandante : Jorge Luís Vergara Díaz

Sentencia Primera Instancia : 11 de mayo de 2009

Radicación : 2007-00084

Demandante : Samuel Martelo y otros.

Sentencia Primera Instancia : 1º de abril de 2009

SÉPTIMO. ORDENAR a INVIAS que en caso de haber procedido a los pagos de las condenas señaladas por la autoridades judiciales en los procesos antes referidos, emprenda todas las acciones legales necesarias para su recuperación, por tratarse del pago de lo no debido. Para el efecto, esta sentencia de tutela prestará mérito ejecutivo frente a los beneficiarios de dichos pagos.

OCTAVO. NOTIFICAR el presente fallo a la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo, a los Juzgados Civiles del Circuito de Sincelejo y a los Juzgados Promiscuos del Circuito de Sucre, Sincé y San Marcos.

NOVENO. ORDENAR a la Secretaria General de esta Corporación compulsar copias de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Secretaria General

1 En la sentencia T-079 de 1993, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional confirmó un fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el cual la Sala de Casación Civil consideró que era evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante. Manifestó la Sala Tercera en aquella ocasión: “Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. // Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad. // La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.”

2 Sentencia T-008 de 1998.

3 Ver al respecto las sentencias T-949 de 2003 y T-774 de 2004.

- 4 Sentencia 173/93.
- 5 Sentencia T-504/00.
- 6 Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05
- 7 Sentencias T-008/98 y SU-159/2000
- 8 Sentencia T-658-98
- 9 Sentencias T-088-99 y SU-1219-01
- 10 Sentencia T-522/01.
- 11 Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.
- 12 Sentencia T-504 de 2000.
- 13 Certificación de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial de 10 de noviembre de 2008, en el que consta que desde el 3 de septiembre al 16 de octubre de 2008 los despachos judiciales no prestaron servicios a sus usuarios. Folio 107 del cuaderno del proceso 70-742-31-89-001-2007-00128-00. Folio 150 del proceso de tutela 27709. Acuerdo No. 094 del Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre, Sala Administrativa de 1 de octubre de 2008, en la que se determinó declarar suspendidos los términos judiciales en ese distrito durante el cese de actividades.
- 14 Sentencia T-1086 de 2003.
- 15 HENAO, Juan Carlos. La Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia. Evolución Jurisprudencial. Tomo I, Volumen II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia 1991. P 641.
- 16 *Ibíd.*
- 17 De conformidad con los artículos 261 a 269 de la ley 167 de 1941, la Jurisdicción Contencioso administrativa tenía competencias para conocer los casos de responsabilidad por los daños producidos con la ocupación de temporal o permanente

de inmuebles por motivo de trabajos públicos (mediante sentencia del 20 de junio de 1955 de la Corte Suprema de Justicia, dictada en ejercicio de funciones de tribunal de control de constitucionalidad, declaró la inexecutable parcial de tales normas, en aquella parte relacionada con la ocupación permanente, por estimar que tales eventos debían ser competencia de la jurisdicción ordinaria).

18 39 Los artículos 67 y 68 del Código Contencioso Administrativo de 1.941 disponían: “Artículo 67. La persona que se crea lesionada en un derecho suyo establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo podrá pedir que además de la anulación del acto se le restablezca en su derecho. La misma acción tendrá todo aquel que se hubiere hecho parte en el juicio y demostrado su derecho.

“Artículo 68. También puede pedirse el restablecimiento del derecho cuando la causa de la violación es un hecho o una operación administrativa. En este caso no será necesario ejercitar la acción de nulidad, sino demandar directamente de la administración las indemnizaciones o prestaciones correspondientes.

“artículo 269. Si se tratare de ocupación de una propiedad inmueble, y se condenare a la Administración al pago de lo que valga la parte ocupada, se prevendrá en la sentencia que deberá otorgarse en favor de la Administración el correspondiente título traslativo de dominio.”Declarado inexecutable.

19 Consejo de Estado, Sentencia del 29 de julio de 1947. Actor: El Siglo S.A., C.P. Dr. Gustavo A. Balbuena. A.C.E. T. LVI no. 357 -361 p 448.

20 Consejo de Estado, Sentencia de 2 de Noviembre de 1960, C.P. Carlos Gustavo Arrieta. A.C.E. LXII. No. 387 - 191, p. 154.

21 Consejo de Estado Sección 3ª Sentencia de octubre 9 de 1985 M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

22 Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Bedout 1981. Pág. 60

23 Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de agosto de 1984. Expediente 2724 Incora. M.P. José Alejandro

Bonivento Fernández.

25 Sentencia C-864 de 2004.

26 Así las cosas, tal como lo señaló el Consejo de Estado Sección Tercera . Auto de marzo 18 de 1999 exp. 15943: “ De lo anteriormente reseñado se puede concluir que hoy no cabe discutir ni aducir la aplicación del término de prescripción de 20 años respecto de las acciones de reparación directa que tengan por supuestos fácticos hechos o procedimientos ocurridos con posterioridad a la vigencia del decreto ley 528 de 1964. Siguiendo estas tesis jurisprudenciales y doctrinarias, debe tomarse en cuenta al examinar la caducidad de la acción, la normativa que estuviese vigente al momento de terminación de la obra - ampliación de la Avenida Boyacá -. Para el caso sub lite pudo ser la contenida en el artículo 263 del anterior Código Contencioso Administrativo - 2 años -, o en (sic) artículo 28 del decreto ley 528 de 1964 - 3 años - o en el decreto 01 de 1984 - 2 años. Fuere uno u otro término, resulta claro que para la fecha de presentación de la solicitud del trámite conciliatorio - 16 de abril de 1998 - la acción de reparación directa ya había caducado... Cabe entonces la conclusión de que para la fecha en que se terminaron las obras de ampliación de la Avenida Boyacá, con las cuales presuntamente se ocupó el terreno de propiedad del Banco de la República, estaba vigente el decreto ley 528 de 1964 que establecía como término de caducidad de la acción de reparación tres años...”.

27 Sentencias del 6 de septiembre de 1950, 8 de septiembre de 1955 G.J. t. LXXXI, páginas 329 a 333, 24 y 29 de agosto de 1969, 29 de abril de 1978, 20 de enero de 1980, y providencia del 12 de agosto de 1997.

28 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 25 de octubre de 2004. Expediente 5627.

29 *Ibíd.*

30 C.S. J. Tomo LXXX, número 2134, páginas 247 y ss.

31 Sentencia T-1057 de 2002 y Sentencia T-929 de 2008.

32 Sentencia T-446 de 2007.

33 Sentencia T-929 de 2008.