

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / PROCEDIBILIDAD / REQUISITO DE INMEDIATEZ - Acreditación

¿Transcurrieron más de seis meses entre el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la providencia emitida el 21 de enero de 2021 y la presentación de esta acción de tutela? (...) En ese orden de ideas, el término para presentar la acción de tutela inició el 1.º de febrero de 2021 y venció el 2 de agosto del mismo año. Además, la acción de la referencia fue instaurada el 29 de julio de igual anualidad, esto es, dentro del término prudencial fijado jurisprudencialmente. Por tanto, la Subsección concluye que en el presente asunto se superó la exigencia general de inmediatez. En consecuencia, se revocará la decisión adoptada el 27 de septiembre de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación, en cuanto a declarar la improcedencia de la solicitud de amparo y, en su lugar, se estudiará de fondo.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / POSIBILIDAD DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DEL DAÑO / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO / INTERPRETACIÓN ADECUADA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL

¿El Tribunal Administrativo del Tolima efectuó un indebido análisis del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta al cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesto por la parte accionante? (...) [A] efectuar el análisis de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima, por medio del proveído del 12 de noviembre de 2020, se colige que la argumentación principal para confirmar el rechazo del medio de control de reparación directa consistió en que el término de caducidad debía iniciarse a partir del momento en que se podía determinar la existencia del daño. (...) [L]a Subsección concluye que la corporación judicial accionada concluyó acertadamente que el cómputo de la caducidad debía iniciarse a partir del momento en que se registró, en el certificado de tradición y libertad del inmueble multicitado, la novedad del cambio de propietario, ya que es desde ese momento que se estructuró el daño y no como lo alegan los accionantes, que el daño se produjo el 8 de junio de 2017 con la diligencia de entrega del bien, pues esta última circunstancia, tal como lo advirtió el Tribunal accionado, es una consecuencia del cambio de propietario, por lo que es desde el 12 de agosto de 2015 que debía contarse el término de caducidad. Por tanto, la Subsección considera que la autoridad accionada, al resolver el asunto puesto a su consideración, aplicó de manera razonada la normativa relacionada con el término para presentar la demanda de reparación directa y atendió a las características específicas del caso en concreto. En consecuencia, se colige que la autoridad judicial accionada no incurrió en la causal específica de defecto sustantivo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A

Magistrado ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-04959-01(AC)

Actores: LUZ MARINA MORENO VANEGAS Y OTRO

Accionados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Y OTRO

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia proferida el 27 de septiembre de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación.

HECHOS RELEVANTES

a) Proceso ejecutivo

La Empresa de Servicios Públicos de Mariquita Espuma S.A. E.S.P. presentó demanda ejecutiva en contra de los señores Luz Marina Moreno Vanegas y Agustín Vera Salas, por el no pago de los servicios públicos del bien inmueble con Matrícula Inmobiliaria 362-12585 de su propiedad. El 4 de octubre de 2012 el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Mariquita ordenó el embargo y secuestro del referido bien. El 13 de septiembre de 2013 el inspector de Policía de Mariquita realizó la diligencia de secuestro. El 11 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la diligencia de remate del bien, el cual fue adjudicado al señor Julio César Guerrero Parra.

El 20 de enero de 2015 la autoridad judicial precitada rechazó el incidente de nulidad formulado por la parte demandada; aprobó el remate del bien inmueble y ordenó la inscripción de la solicitud de adjudicación y del auto aprobatorio en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva y el levantamiento de la medida cautelar decretada sobre el inmueble. El 12 de agosto de 2015 se registró en el certificado de tradición del bien la novedad de cambio de titular de dominio y el 8 de junio de 2017 se llevó a cabo diligencia de entrega del bien inmueble rematado.

b) Medio de control de reparación directa

La señora Luz Marina Moreno Vanegas y el señor Agustín Vera Salas instauraron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Rama Judicial, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Empresa de Servicios Públicos de Mariquita Espuma S.A. E.S.P., para que fueran declaradas solidariamente responsables por los perjuicios causados, con ocasión al trámite adelantado en el proceso ejecutivo singular que finalizó con el remate y adjudicación del bien inmueble identificado con el número de Matrícula Inmobiliaria 362-12585 a la Empresa de Servicios Públicos precitada.

El 7 de noviembre de 2019 el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué rechazó la demanda, al encontrar configurado el fenómeno jurídico de la caducidad. Por lo anterior, la parte demandante interpuso recurso de

apelación en contra de la anterior decisión y el 12 de noviembre de 2020 el Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la providencia de primera instancia. El 23 noviembre de igual anualidad la parte demandante presentó recurso de súplica, el cual, el 21 de enero de 2021, fue declarado improcedente por la autoridad judicial precitada.

c) Inconformidad

Los accionantes, Luz Marina Moreno Vanegas y Agustín Vera Salas, consideraron que el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, con ocasión a la expedición de las providencias del 7 de noviembre de 2019 y 12 de noviembre de 2020, respectivamente, vulneraron su derecho fundamental al debido proceso, puesto que incurrieron en defecto sustantivo y fáctico.

Para el efecto, manifestaron que el literal i) del artículo 164 del CPACA señala que el término de caducidad, para ejercer el medio de control de reparación directa, es de dos años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, si fue en fecha posterior, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido al momento de su ocurrencia. En ese sentido, indicaron que en la norma en mención, en modo alguno, se excluyen las circunstancias condicionales para la estructuración de la fecha del daño, ya que en ella se establecen los escenarios posibles, a través de la conjunción disyuntiva “o”, la cual evidencia que se trata de una elección entre dos o más opciones.

Por lo anterior, afirmaron que para su caso la fecha a partir de la cual debe contabilizarse el término de caducidad es el día siguiente de la acción en que se materializó el hecho violatorio, o lo que es lo mismo, el día siguiente al que fueron desalojados de su casa, es decir, el 8 de junio de 2017, porque desde esa fecha perdieron materialmente el inmueble y la posesión sobre este.

PRETENSIONES

La parte accionante solicitó amparar su derecho fundamental antes mencionado, por haber incurrido el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima en los defectos sustantivo y fáctico, al proferir las providencias del 7 de noviembre de 2019 y 12 de noviembre de 2020, respectivamente, en el medio de control de reparación directa radicado bajo el número 2019-00200. En consecuencia, requirió adoptar las medidas pertinentes para garantizar la protección del derecho invocado.

CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO

Juzgado Doce Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

El juez Germán Alfredo Jiménez León afirmó que la señora Luz Marina Moreno Vanegas y Agustín Vera Salas instauraron, en ejercicio del medio de control de

reparación directa, demanda en contra de la Nación – Rama Judicial, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Empresa de Servicios Públicos de Mariquita Espuma S.A. E.S.P., la cual le correspondió por reparto. Agregó que el 7 de noviembre de 2019 rechazó la demanda, debido a que los demandantes tenían hasta el 12 de agosto de 2017 para interponerla, pero solo lo hicieron hasta el 2 de agosto de 2019, por lo que se encontraba configurado el fenómeno de la caducidad.

Adicionalmente, sostuvo que el 12 de noviembre de 2020 el Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la decisión de primera instancia y que, contra dicha decisión, la parte demandante interpuso recurso de súplica, el cual fue rechazado por improcedente el 21 de enero de 2021. Por lo expuesto, solicitó declarar improcedente la presente acción constitucional, no solo porque no observó la configuración de ninguna de las causales de procedibilidad, sino porque pretende utilizarse el mecanismo de amparo, como si fuera una tercera instancia a fin de revisar las decisiones adoptadas al interior del proceso contencioso.

Tribunal Administrativo del Tolima

El magistrado Belisario Beltrán Bastidas transcribió la providencia acusada y, luego, afirmó que los argumentos utilizados en la misma son suficientes para soportar la defensa de la presente acción. Así mismo, manifestó que los accionantes pretenden emplear el mecanismo de amparo como una tercera instancia, puesto que lo que buscan, como se avizora de una lectura integral del escrito de tutela, es lograr un nuevo pronunciamiento judicial frente a un caso que ya fue ampliamente debatido en la instancia judicial competente. Por tanto, requirió negar las pretensiones invocadas en la acción de la referencia.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La profesional del derecho Natalia Inés Idárraga Molina alegó que la Superintendencia precitada carece de legitimación en la causa por pasiva, debido a que aquella no tiene la competencia legal y reglamentaria para discutir una orden judicial como la que aquí busca controvertirse, pues esa entidad no es superior funcional ni jerárquico de los despachos judiciales accionados, de conformidad con la Constitución Política de Colombia, la Ley 142 de 1994, el Decreto 1369 de 2020 y demás normas que regulan las competencias de aquella en materia de servicios públicos domiciliarios. Por consiguiente, petitionó su desvinculación del presente trámite.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 27 de septiembre de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de la referencia, al considerar que no se encontraba satisfecho el requisito de inmediatez, para lo cual explicó que tomó como fecha de inicio para calcular esta exigencia la notificación de la providencia del 12 de noviembre de 2020, puesto que no podía tener en cuenta el auto del 21

de enero de 2021, comoquiera que el recurso de súplica instaurado en contra de la primera providencia mencionada era abiertamente improcedente, en atención a que el ordinal 4.º del artículo 244 del CPACA dispuso que contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso, lo cual provocó que el Tribunal accionado declarara la improcedencia de ese recurso.

En esa medida, concluyó que en el presente asunto no se cumplió el presupuesto general referido, por cuanto la providencia censurada fue notificada el 17 de noviembre de 2020 y la acción de tutela fue instaurada hasta el 29 de julio de 2021, es decir, ochos meses y trece días después. Sobre el particular, resaltó que los peticionarios del amparo no expusieron ninguna situación particular que permitiera flexibilizar ese requisito.

IMPUGNACIÓN

La parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia, para lo cual explicó que en el proceso de reparación directa interpuso el recurso de súplica, con fundamento en el ordinal 2.º del artículo 246 del CPACA, el cual señala que este procede contra los autos dictados por el magistrado ponente enlistados en los ordinales del 1.º al 8.º del referido artículo cuando sean dictados en el curso de la única instancia o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios. Por lo anterior, aclaró que al existir aún la expectativa sobre la decisión del recurso de súplica independientemente de que fuera o no procedente, se encontraba dentro de los límites de la razonabilidad, para efectos de calcular el término de inmediatez en la presente solicitud de amparo.

En ese sentido, precisó que la Corte Constitucional ha señalado que es improcedente la acción de tutela en contra de providencias judiciales, cuando el paso del tiempo es tan significativo que resulta desproporcionado, por lo cual para determinar que la tutela se interpuso en un término razonable fijó las siguientes reglas: 1. Exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2. La inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; 3. Exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario y 4. El fundamento de la acción de tutela surja después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales en un plazo no muy lejano.

Así las cosas, al analizar las anteriores reglas en su caso, encontró que frente a la primera, el motivo válido para la presunta inactividad se encuentra demostrado en la expectativa que generó el recurso de súplica interpuesto en el proceso ordinario contra la providencia del 12 de noviembre de 2020; en cuanto a la segunda, evidenció que la inactividad justificada no vulneró el núcleo esencial de derechos de terceros, comoquiera que se trata de personas jurídicas que no reciben un impacto como los que se predicen de los derechos fundamentales; con respecto a la tercera indicó que se encuentra acreditado que ellos pretendían agotar todos los mecanismos de defensa judicial antes de tocar la esfera constitucional y en lo que tiene que ver con la cuarta regla, afirmó que es notorio que el fundamento de la

acción de tutela surgió después de acaecida la situación transgresora de los derechos fundamentales.

De otro lado, advirtió que argumentar que la fecha para calcular el término de inmediatez debe ser antes de la que desata el recurso de súplica, bajo la premisa de que este no era procedente, es salirse de la órbita constitucional y emitir un criterio propio de la jurisdicción del medio de control que originó la petición de amparo, por lo cual solicitó revocar el fallo de primera instancia.

CONSIDERACIONES

Competencia

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política el artículo 25 del Acuerdo 080 de 2019¹, en cuanto estipula que *«Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto»*.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional² y del Consejo de Estado³ ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, entre otras providencias, y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica, del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los

¹ Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.

² Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

³ Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

Requisitos generales: Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de los defectos planteados. Estos son los siguientes:(i) la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) cuando se alegue una irregularidad procesal, la misma debe ser decisiva en la sentencia que se controvierte y afectar derechos fundamentales; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio y (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Causales específicas: Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes⁴: a) defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de forma absoluta de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto ocurre cuando: el juez carece de apoyo probatorio, la valoración es absolutamente equivocada o no tiene en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir la decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina cuando exista un error judicial ostentoso, arbitrario y caprichoso que desconozca lineamientos constitucionales y/o legales, específicamente ocurre cuando: se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas o exista una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

Problema jurídico

Antes de plantear el problema jurídico, se advierte que el estudio de fondo se centrará únicamente en la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima, al ser la autoridad judicial que puso fin al medio de control de reparación directa, en tanto que confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué.

Así mismo, se aclara que si bien los accionantes alegaron que en el presente asunto se configuraron las causales de defecto sustantivo y fáctico, lo cierto es

⁴Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, T-176 de 2016, SU-573 de 2017, entre otras.

que, al realizar una lectura integral, se advierte que aquellos no discutieron la valoración probatoria efectuada por las autoridades judiciales accionadas, sino que solo se centraron en cuestionar la interpretación realizada del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el estudio se efectuará respecto a la causal de defecto sustantivo.

Así las cosas, el problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿Transcurrieron más de seis meses entre el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la providencia emitida el 21 de enero de 2021 y la presentación de esta acción de tutela?
2. En caso de una respuesta negativa deberá resolverse el siguiente interrogante: ¿El Tribunal Administrativo del Tolima efectuó un indebido análisis del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta al cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesto por la parte accionante?

Para resolver el problema así planteado se abordará la siguiente temática: (I) estudio del requisito de inmediatez en la presente acción de tutela, (II) defecto sustantivo y (III) análisis de la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada. Veamos:

- **Primer problema jurídico**

¿Transcurrieron más de seis meses entre el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la providencia emitida el 21 de enero de 2021 y la presentación de esta acción de tutela?

I. Estudio del requisito de inmediatez en la presente acción de tutela

El señor Agustín Vera Salas y la señora Luz Marina Moreno Vanegas solicitaron la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideraron vulnerado por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, con la expedición de las providencias del 7 de noviembre de 2019 y 12 de noviembre de 2020, respectivamente.

En primera instancia de esta sede, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no cumple con el requisito de inmediatez, comoquiera que la notificación de la última providencia mencionada tuvo lugar el 17 de noviembre de 2020 y la acción de tutela fue radicada hasta el 29 de julio de 2021, lo que evidencia que entre dichas actuaciones transcurrió un plazo superior a los seis meses. Al respecto, aclaró que no tuvo en cuenta, para efectos de calcular el término de inmediatez, el auto del 21 de enero de 2021, en razón a que el recurso de súplica interpuesto en contra de la providencia del 12 de noviembre de 2020 era improcedente, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4.º del artículo 244 del CPACA.

Por su parte, los accionantes impugnaron la anterior decisión, para lo cual consideraron que interpusieron la presente solicitud de amparo dentro de un término razonable, puesto que su inactividad se debió a la expectativa que generó el recurso de súplica interpuesto en contra la providencia del 12 de noviembre de 2020, con fundamento en el ordinal 2.º del artículo 246 del CPACA.

Pues bien, con el objetivo de definir si se encuentra satisfecha la exigencia de inmediatez, como requisito general de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, y, por ende, si hay lugar a analizar de fondo el presente asunto, es necesario realizar un breve recuento de las actuaciones que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela. Así, se observa que el 7 de noviembre de 2019 el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué rechazó la demanda instaurada por la señora Luz Marina Moreno Vanegas y el señor Agustín Vera Salas en contra de la Nación – Rama Judicial, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Empresa de Servicios Públicos de Mariquita Espuma S.A. E.S.P., al encontrar configurado el fenómeno jurídico de la caducidad, por lo cual el 13 del mismo mes y año la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión.

Igualmente, se denota que el 12 de noviembre de 2020 el Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la providencia de primera instancia. Sin embargo, se avizora que el 23 del mismo mes y año la parte demandante presentó recurso de súplica, el cual fue declarado improcedente el 21 de enero de 2021 por la autoridad judicial precitada.

Así las cosas, se repara en que si bien es cierto que el recurso de súplica fue declarado improcedente, lo cierto es que aquel fue instaurado en término y solo se obtuvo una respuesta definitiva hasta que se dictó la providencia del 21 de enero de 2021, por lo que se colige que lo pretendido por los hoy accionantes, al interponer ese medio de defensa, no era dilatar el proceso de reparación directa ni el término de inmediatez, de manera que este se contabilizara desde el día siguiente a la ejecutoria del auto mediante el cual se resolvió el precitado recurso. En esa medida, se observa que el auto proferido el 21 de enero de 2021 por el Tribunal Administrativo del Tolima fue notificado por estado electrónico el 26 de enero de 2021⁵, por lo que quedó ejecutoriado el 29 del mismo mes y año⁶.

En relación con el término de inmediatez, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante providencia del 5 de agosto de 2014⁷, explicó que el mencionado requisito cobra mayor relevancia cuando el recurso de amparo se dirige a

⁵ Folio 177 del tercer cuaderno del expediente digital del medio de control de reparación directa radicado bajo el número 73001-33-33-012-2019-00200.

⁶ Código General del Proceso, artículo 302. Ejecutoria. “Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos”.

⁷ C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicado No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

cuestionar providencias judiciales, toda vez que se encuentran en juego los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica. Por lo anterior, la corporación, en la sentencia de unificación precitada, acogió como regla general un plazo de seis meses contados a partir de la notificación o ejecutoria de la providencia, según el caso.

En ese orden de ideas, el término para presentar la acción de tutela inició el 1.º de febrero de 2021⁸ y venció el 2 de agosto del mismo año. Además, la acción de la referencia fue instaurada el 29 de julio de igual anualidad, esto es, dentro del término prudencial fijado jurisprudencialmente. Por tanto, la Subsección concluye que en el presente asunto se superó la exigencia general de inmediatez. En consecuencia, se revocará la decisión adoptada el 27 de septiembre de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación, en cuanto a declarar la improcedencia de la solicitud de amparo y, en su lugar, se estudiará de fondo.

- Segundo problema jurídico

¿El Tribunal Administrativo del Tolima efectuó un indebido análisis del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta al cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesto por la parte accionante?

II. Defecto sustantivo

En diferentes pronunciamientos⁹, la Corte ha denominado el defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Al respecto, ha señalado que se presenta por las siguientes razones¹⁰:

1. La decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, bien sea, porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada o ha sido declarada inconstitucional.
2. La interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto desconoce sentencias con efectos *erga omnes* que han definido su alcance.
3. Se fija la magnitud de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.
4. La norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada.
5. Se emplea una norma que, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a esta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.

⁸ Término contado a partir del día siguiente hábil de la ejecutoria de la sentencia cuestionada.

⁹ Ver entre otras, sentencias T-364 de 2009, T-189 de 2005, T-205 de 2004, T-800 de 2006 y SU-159 de 2002.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

6. Evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

7. Insuficiencia en la sustentación o argumentación que afecte los derechos fundamentales.

III. Análisis de la interpretación realizada por la autoridad judicial accionada

La señora Luz Marina Moreno Vanegas y el señor Agustín Vera Salas invocaron la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideraron transgredido por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, al expedir las providencias del 7 de noviembre de 2019 y 12 de noviembre de 2020, respectivamente, comoquiera que incurrieron en defecto sustantivo, puesto que en su caso la fecha de estructuración para contabilizar el término de inmediatez debía tomarse desde el día siguiente al que fueron desalojados de su casa, es decir, el 8 de junio de 2017, porque en esa fecha perdieron materialmente el inmueble y su posesión.

Pues bien, para poder emitir un pronunciamiento sobre la anterior inconformidad, la Subsección considera necesario hacer referencia a los argumentos en que se cimentó el Tribunal Administrativo del Tolima para confirmar la decisión proferida el 7 de noviembre de 2019 por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué, mediante la cual se rechazó por caducidad el medio de control de reparación directa promovido por los aquí accionantes.

Así, se advierte que la corporación judicial precitada, en la providencia del 12 de noviembre de 2020, en primer lugar, sostuvo que el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 señala que la demanda de reparación directa deberá presentarse dentro del término de los dos años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Por lo anterior, expuso que la controversia se centraba en determinar si en el caso bajo estudio operó o no el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa. En ese sentido, y en razón a que la parte demandante pretendía que se declarara responsables a las entidades accionadas por falla en el servicio, con ocasión al proceso ejecutivo promovido por la Empresa de Servicios Públicos de Mariquita Espuma S.A. E.S.P. en su contra, procedió a mencionar cada una de las etapas que se surtieron en el referido proceso. Bajo este escenario, para resolver el caso en concreto, sostuvo lo siguiente:

«[...] Conforme a lo anterior, evidencia la Corporación (sic) que si bien, los señores Agustín vera y Luz Marina Vergara tuvieron conocimiento de la existencia de un proceso en su contra, el 11 de septiembre de 2014, cuando se realizó la diligencia de remate del bien inmueble, como claramente lo indican en el hecho diez de la demanda, lo cierto, es que para ese momento no se estima que se hubiese concretado el daño que reclaman a través del presente medio de

control, como quiera (sic) que aun los hoy demandantes continuaban ejerciendo su derecho de propiedad, sobre el inmueble en cuestión.

En tal sentido, aprecio (sic) la Sala que el momento donde se puede establecer la existencia del daño es a partir del día **12 de agosto de 2015, cuando se registró en el certificado de tradición del bien inmueble, la novedad de cambio de titular de dominio**, circunstancia que conllevó a (sic) que los hoy demandantes no ostentaran su derecho de propiedad o la titularidad del mismo sobre el bien inmueble ubicado en el lote 3, Manzana 11, Urbanización Honorio Moreno, del Municipio de Mariquita – Tolima.

En este punto, resulta conveniente indicar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha venido afirmando que la inscripción o el registro del título en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos, constituye prueba suficiente para acreditar el derecho de dominio sobre un bien inmueble, siendo precisamente dicho aspecto el que legitima en la causa por pasiva cuando se acude a un proceso en calidad de propietario.

En tal sentido, al registrarse la novedad de propietario en el certificado de libertad y tradición del bien inmueble, de inmediato se concretó el daño que hoy pretende (sic) los accionantes sea resarcido por parte de las entidades accionadas.

En consideración, no encuentra de recibo la Corporación (sic) los argumentos que invoca la parte recurrente, que la fecha que debe ser tomada en cuenta para la contabilización de la caducidad del medio de control de reparación directa sea la del **08 de junio de 2017** cuando se realizó la diligencia de entrega del bien inmueble, porque esta circunstancia constituye un perjuicio, o una situación que devino con el cambio de propietario que se registró en el certificado de tradición del bien inmueble y que en ningún momento puede constituirse como factor determinante para extender o ampliar el término para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [...]

Aclarado lo anterior, y partiendo como base que el daño tuvo lugar el **12 de agosto de 2015, cuando se registró en el certificado de tradición del bien inmueble, la novedad de cambio de titular de dominio**, el término de caducidad inicia al día siguiente, es decir, el **13 de agosto de 2015**, teniendo el demandante hasta el **13 de agosto de 2017** para demandar.

Bajo estas circunstancias y, como quiera que la parte actora presentó la solicitud de conciliación prejudicial hasta el día **27 de mayo 2019** [...] se estima que no fue interrumpido el término de caducidad en tiempo, de tal forma que, para el día **02 de agosto de 2019** [...], cuando fue presentada la demanda, se encontraba ampliamente vencido el término para la interposición del medio de control de reparación directa, operando el fenómeno jurídica (sic) de la caducidad de la acción [...]».

De esta forma, al efectuar el análisis de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima, por medio del proveído del 12 de noviembre de 2020, se colige que la argumentación principal para confirmar el rechazo del medio de control de reparación directa consistió en que el término de caducidad debía iniciarse a partir del momento en que se podía determinar la existencia del daño. Ello, en su consideración, ocurrió el 12 de agosto de 2015, cuando se registró la novedad del cambio de propietario en el certificado de tradición y libertad del bien inmueble identificado con la Matrícula Inmobiliaria 362-12585, pues si bien los hoy accionantes desde el 11 de septiembre de 2014, cuando se realizó la diligencia de remate del bien inmueble, tenían conocimiento de la existencia de un proceso en su contra, para ese momento no se había concretado el daño.

Asimismo, la autoridad judicial esclareció que no podía contabilizarse el término de caducidad desde el 8 de junio de 2017, cuando se realizó la diligencia de entrega del bien inmueble precitado, tal y como lo pretenden los accionantes, en razón a que esta situación devino de la modificación del titular del dominio en el certificado de tradición y libertad, por lo que no podía considerarse ese evento como una circunstancia para extender el término que los peticionarios del amparo tenían para iniciar la acción judicial.

Efectuado el anterior recuento y dilucidados los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo del Tolima, la Subsección advierte que el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que el término para presentar la demanda de reparación directa es de dos años a partir del día siguiente en que se causó el daño, o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, siempre y cuando demuestre la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha en que acaeció.

En esos términos, la Subsección concluye que la corporación judicial accionada concluyó acertadamente que el cómputo de la caducidad debía iniciarse a partir del momento en que se registró, en el certificado de tradición y libertad del inmueble multicitado, la novedad del cambio de propietario, ya que es desde ese momento que se estructuró el daño y no como lo alegan los accionantes, que el daño se produjo el 8 de junio de 2017 con la diligencia de entrega del bien, pues esta última circunstancia, tal como lo advirtió el Tribunal accionado, es una consecuencia del cambio de propietario, por lo que es desde el 12 de agosto de 2015 que debía contarse el término de caducidad.

Por tanto, la Subsección considera que la autoridad accionada, al resolver el asunto puesto a su consideración, aplicó de manera razonada la normativa relacionada con el término para presentar la demanda de reparación directa y atendió a las características específicas del caso en concreto. En consecuencia, se colige que la autoridad judicial accionada no incurrió en la causal específica de defecto sustantivo.

Bajo este escenario, se revocará la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, se negará el amparo solicitado por la señora Luz Marina Moreno Vanegas y el señor Agustín Vera Salas, a través de la acción de tutela instaurada en contra del Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y del Tribunal Administrativo del Tolima.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero: Revocar la sentencia proferida el 27 de septiembre de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, negar el amparo solicitado por la señora Luz Marina Moreno Vanegas y el señor Agustín Vera Salas, a través de la acción de tutela instaurada en contra del Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué y del Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Tercero: Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Cuarto: Registrar la presente providencia en el programa "SAMAI".

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firma electrónica

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firma electrónica

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firma electrónica