

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Legitimación en la causa por activa / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Pueden presentarla los herederos del demandante del proceso ordinario siempre y cuando demuestren que la providencia cuestionada afecta de manera directa sus derechos patrimoniales**

La jurisprudencia constitucional ha considerado que debe cumplirse el requisito de identidad entre el titular del derecho fundamental vulnerado y quien ejerce la acción de tutela. Así, conforme a la norma citada, en principio, el único legitimado para interponer la tutela para la protección de derechos fundamentales amenazados es su titular, lo cual puede hacer de forma directa o por intermedio de su representante legal, de apoderado judicial debidamente constituido, o en virtud de un agente oficioso. En los casos en los que se ataque por vía de tutela una providencia judicial, el accionante debe ser parte del proceso o, de no serlo, acreditar que se podrían ver transgredidos sus derechos fundamentales por las órdenes o determinaciones adoptadas en la providencia que se controvierte... En el asunto sometido al análisis de la Sala, se tiene que si bien es cierto la accionante no fue la demandante dentro de la acción de reparación directa donde fue proferida la sentencia ahora censurada, también lo es que acreditó ser la hermana de quien en vida fuera la demandante dentro del proceso ordinario, a lo que se suma que invocó la calidad de heredera y manifestó bajo la gravedad de juramento que desconoce a otras personas ascendientes o descendientes con igual derecho. Así las cosas, estima este juez de tutela que cualquier decisión judicial que se adopte en relación con la sentencia censurada, puede afectar de manera directa sus derechos patrimoniales.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 10

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la legitimación en la causa por activa en la acción de tutela se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional: T-697 de 2006, T-403 de 1995, T-878 de 2007 y T-550 de 1995.

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Configuración del defecto sustantivo por aplicación equivocada de la norma que prevé la caducidad de la acción de reparación directa**

Al respecto, del examen de la decisión censurada, así como de los argumentos expuestos por el Tribunal tutelado, que, sea del caso señalar, se limitan a reiterar los que fueron expuestos en el fallo, resulta diáfano para la Sala que el defecto sustantivo se configuró gracias a una confusión del operador jurídico la cual parte con el ejercicio de imputación de los daños que realizó a partir de la realidad probatoria y jurídica propuesta en el caso concreto. Así, resulta que el demandante dentro del proceso ordinario alegó lo que podría clasificarse como una falla en el servicio por la omisión del funcionario que, debiendo prestarlo, no lo hizo. Esto, derivado de la falta de materialización de la orden de restitución del predio producto de la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho que formuló ante la administración territorial de El Paso – Cesar. Pero resulta que el Tribunal entendió que se trataba de un supuesto que se encajaba en el conocido desequilibrio de las cargas públicas, que da lugar a un daño especial, porque, a su juicio se dio la ocupación del bien inmueble. Y, destaca la Sala, llegó el Tribunal a tal conclusión sin tener en cuenta las generalidades de su competencia como juez de lo contencioso administrativo y las que se deben tener en consideración en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causal, por

ejemplo, de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular en desempeño de funciones públicas. Significa lo anterior que, primero, el Tribunal tutelado aplicó de manera desacertada la norma que regula la caducidad de la acción de reparación directa, porque no advirtió que se alegaba la omisión de la autoridad administrativa territorial en el cumplimiento de un deber legalmente atribuido; y segundo, la supuesta ocupación de bien inmueble que considera se presentó en el caso, descartaba el desequilibrio en las cargas públicas por cuenta de acción del Estado, por la potísima razón de que la invasión del terreno se produjo por la actuación de particulares, circunstancia que, de entrada, descarta la posibilidad de reclamar al Estado la reparación del daño derivado de esa actuación... Al respecto, la Sala debe señalar que no obstante la demanda proponía un problema jurídico como el que se ha descrito hasta el momento, lo cierto es que el Tribunal, inexplicablemente, entendió algo diferente, lo que trajo consigo la indebida aplicación de la norma que define la caducidad de la acción.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 - NUMERAL 9

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente:** LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2015-03250-01(AC)

**Actor:** CARMEN DIANA ARZUAGA RODRIGUEZ

**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por el Tribunal Administrativo del Cesar, contra la sentencia de 18 de febrero de 2016, por medio de la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado amparó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Carmen Diana Arzuaga Rodríguez.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La tutela**

Con escrito allegado el 24 de noviembre de 2015 a la Secretaría General de esta Corporación (fls. 2-10), la señora **CARMEN DIANA ARZUAGA RODRÍGUEZ**, en "*representación*" de su hermano fallecido señor Jairo León Arzuaga Rodríguez y por intermedio de apoderado judicial, presentó tutela contra el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**, a fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

Consideró vulnerados sus derechos por esa autoridad judicial al proferir la sentencia de 16 de julio de 2015, con la que revocó la de 31 de julio de 2014, dictada por el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Valledupar, con la que se había accedido a las pretensiones de la demanda de reparación directa que interpuso el señor Jairo León Arzuaga Rodríguez en contra del Municipio del El Paso – Cesar.

Por lo tanto, pretende que se “...ordene la revocatoria de la sentencia proferida por el Tribunal...”.

## **2. Hechos**

La petición de amparo la fundamentó el apoderado judicial en los siguientes supuestos fácticos que la Sala sintetiza así:

El señor Jairo León Arzuaga Rodríguez adquirió “...mediante adjudicación...” un predio rural denominado La Granja, en el Municipio de El Paso – Cesar desde el 29 de noviembre de 1991.

El 8 de febrero de 2005, “de manera ilegal y violenta”, varias personas invadieron el predio de propiedad del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez.

El 11 de febrero de 2005 el señor Jairo León Arzuaga Rodríguez presentó querrela de lanzamiento por ocupación de hecho ante la Alcaldía. El Alcalde se declaró impedido mediante Resolución No. 349 del 2 de marzo de 2005, toda vez que una de las personas que ocupó el predio era su hermano.

La querrela pasó a manos del Inspector de Policía, quien la remitió por competencia a la justicia penal y, posteriormente, mediante Resolución No. 003 del 11 de mayo de 2005, la admitió y decretó el lanzamiento, diligencia que no se realizó “por falta de garantías y apoyo policial”.

El proceso penal seguido en contra de las personas que invadieron el predio del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez fue decidido por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Paso con sentencia de 10 de diciembre de 2010, con la que los denunciados fueron condenados por incurrir en el delito de invasión de tierras o edificaciones.

El 6 de enero de 2011 el señor Arzuaga Rodríguez solicitó por escrito al Alcalde de El Paso que “se pronunciara” sobre la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho.

En respuesta a la petición, el Alcalde de El Paso manifestó que “carecía de competencia” para realizar cualquier actuación relacionada con la querrela en razón de que el caso tuvo que ser dirimido por la jurisdicción penal.

En ejercicio de la acción de reparación directa el señor Arzuaga Rodríguez demandó al Municipio de El Paso por la conducta omisiva de la autoridad administrativa en realizar la diligencia para la restitución de sus predios ocupados ilegalmente.

De la demanda conoció el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Valledupar que con sentencia de 31 de julio de 2014, declaró responsable administrativa y patrimonialmente al Municipio de El Paso y lo condenó al pago de

los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, así como del perjuicio moral a favor del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez.

El Municipio interpuso apelación contra la anterior decisión. El recurso fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante sentencia de 16 de julio de 2015, con la cual revocó el fallo y declaró la caducidad de la acción porque el señor Arzuaga Rodríguez conoció de la “ocupación” de los predios el 8 de febrero de 2005, por lo que el término de dos años para interponer la demanda de reparación directa empezó a correr desde el día siguiente, esto es, el 9 de febrero de 2005, es decir que debió presentar la demanda a más tardar el 9 de febrero de 2007 y no el 12 de marzo de 2012, como efectivamente lo hizo.

### **3. Sustento de la vulneración**

Refirió el apoderado de la tutelante que la sentencia censurada incurrió en vía de hecho porque el Tribunal interpretó en forma errada las normas que establecen la caducidad de la acción de reparación directa, en la medida en que *“...existen numerosos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia sobre la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho [según los cuales] mientras preexista la ocupación de hecho del bien inmueble de manera ilegal y violenta no opera el fenómeno de la prescripción o caducidad de la acción...”*.

Indicó que el Tribunal no tuvo en cuenta, como lo hizo el Ministerio Público en el proceso ordinario, que la demanda se presentó por la omisión del Municipio frente a la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho.

### **4. Trámite**

Con auto de 26 de noviembre de 2015 (fl. 16), la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la solicitud de amparo y ordenó comunicar esa decisión, como tutelados, a los Magistrados del Tribunal Administrativo del Cesar, y como tercero con interés, al Alcalde de El Paso – Cesar.

Realizadas las respectivas comunicaciones, únicamente intervino el Tribunal Administrativo del Cesar con escrito en el que solicitó se negaran las pretensiones de la tutela.

Afirmó que al Tribunal al momento de dictar la sentencia ahora censurada le correspondió *“...establecer si el Municipio de El Paso – Cesar es administrativa y patrimonialmente responsable, de los perjuicios ocasionados al demandante, por la omisión en que incurrió, al no restituir el predio denominado ‘La Granja’, a su propietario, es decir, al señor JAIRO LEÓN ARZUAGA RODRÍGUEZ, circunstancia que según la parte accionante es atribuible a la entidad accionada en razón a la falla en el servicio...”*.

Indicó que antes de analizar el problema jurídico que suponía la demanda, examinó las excepciones previas propuestas por la accionada, las cuales *“...no fueron estudiadas de fondo por el fallador de primera instancia...”*. Al efecto, refirió el contenido el artículo 136, numeral 8º del Código Contencioso Administrativo y jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia del *“...cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa en los casos de ocupación permanente del inmueble...”*, y con fundamento en ello, concluyó que el demandante *“...tuvo conocimiento de la ocupación del bien, el día 8 de febrero de 2005, es decir, que a partir del día siguiente a esa fecha, esto es, el 9 de febrero de 2005 comenzaba a correr el término para acudir a la jurisdicción*

*de lo contencioso administrativo, en ejercicio del a acción de reparación directa, el cual fenecía el 9 de febrero de 2007, y la demanda fue presentada el día 12 de marzo de 2012, es decir, por fuera del término señalado por la ley para instaurar dicha acción...” (fls. 21-25).*

## **5. Sentencia de primera instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 18 de febrero de 2016, resolvió, primero, amparar el derecho al debido proceso de la tutelante y dejar sin efectos la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por la autoridad judicial tutelada; y segundo, le ordenó que *“...un término no mayor a treinta (30) días (...) emita una nueva sentencia de acuerdo con los parámetros expuestos...”* en el fallo.

Analizó el contenido de la sentencia censurada e indicó que *“...en el presente caso se realizó una ocupación del inmueble La Granja, el cual pertenecía al señor Jairo León Arzuaga Rodríguez; sin embargo, esa ocupación ilegal no la realizó el Estado, fueron unas personas privadas con el fin de apropiarse del bien, por lo que, con relación a la ocupación el Estado no puede responder, toda vez que dichas actuaciones fueran cometidas por un tercero.”*

Conforme a lo anterior, indicó que el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto sustantivo toda vez que el conteo de caducidad de la acción de reparación directa a partir de la aplicación del artículo 136.9 del C.C.A. *“es errado”*, porque, primero, la ocupación no fue de parte del Estado, sino de terceros; y segundo, la demanda de reparación directa estuvo encaminada a demostrar la falla en servicio por parte del Municipio de El Paso – Cesar al no restituir el predio invadido, es decir, *“el perjuicio alegado por el demandante se basa en la omisión del deber legal que (...) tiene dicho ente territorial al momento en que solicitó mediante querrela el lanzamiento por ocupación de hecho del bien inmueble, actuación que no realizó a pesar de haberse proferido sentencia en la jurisdicción penal, en la que se condenó a las personas que ocupaban el mencionado bien”*.

Concluyó que como los perjuicios alegados estaban relacionados con la omisión de la administración, entonces el término de caducidad de la acción de reparación directa se debió contabilizar *“...desde el día siguiente en que quedó ejecutoriada la sentencia en el proceso penal, es decir la providencia quedó en firme el 16 de diciembre de 2010 (folio 911 del anexo), por tal razón el conteo debió iniciar el 17 de diciembre de 2010, pues el proceso de lanzamiento había sido suspendido por prejudicialidad para remitirlo a la jurisdicción penal y, a partir de la ejecutoria de dicha sentencia, el proceso administrativo debió reactivarse”*.

Afirmó que el señor Arzuaga Rodríguez tenía hasta el 17 de diciembre de 2012 para demandar, y como lo hizo el 12 de marzo de 2012, entonces, no había caducado la acción de reparación directa (fls. 48-55).

## **6. La impugnación**

La autoridad judicial demandada impugnó el fallo de primera instancia mediante escrito en el que reiteró los argumentos formulados en la contestación de la demanda.

Agregó que la excepción en la aplicación del término de caducidad en procesos de reparación directa, únicamente es aceptada en el caso de *“...daños continuados en el tiempo, y una de ellas es el caso de la desaparición forzada (...) pero dentro*

*de esas excepciones no se encuentra contemplado como daño continuado la ocupación de hecho de bien inmueble de manera ilegal o violenta, para considerar que el término de caducidad para ejercer la acción de reparación directa se debe contabilizar a partir de la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, como se indicó en el fallo de tutela (...)// máxime que no estamos frente a un hecho configurativo de un acto de lesa humanidad, como para que no opere el fenómeno de la caducidad...” (fls. 67-71).*

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación instaurada por Tribunal accionado contra la sentencia de tutela del 18 de febrero de 2015, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2. Asunto bajo estudio

Con fundamento en los antecedentes corresponde a la Sala determinar sí, como lo indicó la Sección Cuarta, la autoridad judicial tutelada vulneró el derecho fundamental de la tutelante por incurrir en defecto fáctico al aplicar indebidamente la norma de caducidad de la acción de reparación directa; o si por el contrario, como lo afirmó el Tribunal impugnante, en materia de “...de ocupación permanente del inmueble...” de manera ilegal y violenta, no aplica la excepción en la aplicación del requisito de caducidad de la acción.

Valga la pena manifestar que la Sala no se pronunciará sobre los requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial, atendiendo a que tales aspectos no fueron objeto de censura en la impugnación, por ello, se procederá a decidir de fondo el asunto.

No obstante, la Sala ha considerado que cuando se trata de presupuestos procesales de la acción, como la legitimación en la causa, el juez de tutela, sin consideración al objeto de la impugnación, puede analizar la conclusión a la que arribó el juez de tutela de primera instancia o, como ocurre en este caso, debe examinarla cuando ha guardado silencio al respecto.

### 3. Cuestión previa: legitimación en la causa

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, se refiere a la legitimidad e interés para el ejercicio de la acción de tutela:

**“Art. 10. Legitimidad e interés.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

La jurisprudencia constitucional ha considerado que debe cumplirse el requisito de “*identidad*” entre el titular del derecho fundamental vulnerado y quien ejerce la acción de tutela. Así, conforme a la norma citada, en principio, el único legitimado para interponer la tutela para la protección de derechos fundamentales amenazados es su titular, lo cual puede hacer de forma directa o por intermedio de su representante legal, de apoderado judicial debidamente constituido, o en virtud de un agente oficioso<sup>1</sup>.

En los casos en los que se ataque por vía de tutela una providencia judicial, el accionante debe ser parte del proceso o, de no serlo, “*acreditar que se podrían ver transgredidos sus derechos fundamentales por las órdenes o determinaciones adoptadas en la providencia que se controvierte*”<sup>2</sup>.

En Sentencia T-697 de 2006 explicó la Corte Constitucional que “*...la exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo*”.

Al referirse a la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia T-403 de 1995, explicó:

“... Así, pues, como quien pidió la tutela evidentemente no tenía la titularidad de todos los derechos fundamentales reclamados, la jurisdicción constitucional no podría, sin perjuicio del debido proceso, proferir sentencia favorable a sus pretensiones, porque el interés subjetivo y específico en la resolución de la supuesta violación de los derechos constitucionales fundamentales reseñados en la demanda, corresponde a persona distinta que no intervino en el proceso. Por lo tanto, por este aspecto, la Sala cree que el actor incurrió en un error insubsanable cuando pretendió, mediante tutela, defender varios derechos ajenos como si fueran suyos...”<sup>3</sup>

Y en Sentencia T-878 de 2007<sup>4</sup>, señaló:

“...En efecto, aunque una de las características procesales de la acción de tutela es la informalidad,<sup>5</sup> esta Corporación ha indicado que la legitimación para presentar la solicitud de amparo, así como para actuar dentro del proceso, debe encontrarse plenamente acreditada.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> En este último caso debe acreditarse que el titular de los derechos fundamentales no está en capacidad para hacer su propia defensa, lo cual debe manifestarse en el escrito de tutela o encontrarse probado en el expediente.

<sup>2</sup> Así lo dijo la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de tutela de 18 de junio de 2015, expediente No. 2015-0758-00. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Actor: Paola Cecilia Torres López, accionado: Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Descongestión.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 11 de Septiembre de 1995. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía. Referencia: proceso T-67510. Actor: Pedro Antonio Turbay Salcedo.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 23 de Octubre de 2007. M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería. Referencia: expediente T-1641980.

<sup>5</sup> El artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, establece: “*La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado. En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. (...)*”

<sup>6</sup> En este sentido, ver entre otras, las siguientes sentencias: T-978 de 2006, T-912 de 2006, T-542 de 2006, T-451 de 2006, T-451 de 2006, T-356 de 2006 y T-809 de 2003. En la sentencia T-899 de 2001 esta

(...)

Así las cosas, si en un caso no se llegare a cumplir con cualquiera de las condiciones antedichas, se configurará falta de legitimación en la causa y el juez estará obligado a declarar improcedente la respectiva acción de tutela...”.

En el asunto sometido al análisis de la Sala, se tiene que si bien es cierto la señora Carmen Diana Arzuaga Rodríguez no fue la demandante dentro de la acción de reparación directa donde fue proferida la sentencia ahora censurada, también lo es que acreditó ser la hermana del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez<sup>7</sup>, quien en vida fuera la demandante dentro del proceso ordinario, a lo que se suma que invocó la calidad de heredera y manifestó “...*bajo la gravedad de juramento que desconoce a otras personas ascendientes o descendientes con igual derecho...*”. Así las cosas, estima este juez de tutela que cualquier decisión judicial que se adopte en relación con la sentencia censurada, puede afectar de manera directa sus derechos patrimoniales.

La jurisprudencia constitucional ha aceptado la intervención de personas distintas al titular originario de los derechos fundamentales que se invocan como vulnerados o amenazados con la expedición de una providencia judicial. En sentencia T – 550 de 1995, se explicó:

“...existe la figura de la sucesión procesal, donde, fallecido un litigante, el proceso continuará con determinadas personas o el correspondiente curador, señalando que el adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso, podrá intervenir o sustituirlo en el proceso. Esta sucesión, ha dicho la doctrina, es a título universal en el evento de fallecimiento de la parte a quien se sucede.

Podemos afirmar que esta interrupción y sucesión procesal, contempladas en las normas adjetivas civiles, protegen **derechos litigiosos**, donde bajo ciertos presupuestos es posible suceder al causante, verbi gratia, el cesionario de un crédito que ocupa el puesto del cedente, quien lo cobra en proceso ejecutivo y el de los herederos que representan al de cujus en sus derechos y obligaciones transmisibles.

(...)”

La anterior tesis fue reiterada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU–691 de 2011, en la que se sostuvo:

“...si bien la Acción de Tutela es de carácter unipersonal, esta corporación mediante sentencia T-550 de 1995 ha dicho que tratándose de derechos litigiosos ‘bajo ciertos presupuestos es posible suceder al causante, verbi gratia, el cesionario de un crédito que ocupa el puesto del cedente, quien lo cobra en proceso ejecutivo y el de los herederos que representan al de cujus en sus derechos y obligaciones transmisibles...’. [...]”<sup>8</sup>.

---

Corporación afirmó que: “*La exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo*”.

<sup>7</sup> Al expediente se allegó los registros civiles de nacimiento correspondientes visibles entre folios 11 y 13.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-691 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Visto lo anterior, puede concluir la Sala que la Carmen Diana Arzuaga Rodríguez, como hermana y heredera del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez, está legitimada en la causa por activa para interponer la presente acción de tutela, pues sus derechos fundamentales están presuntamente amenazados por la acción de la autoridad judicial demandada.

#### **4. Estudio de Fondo**

4.1.- La actora manifestó que el Tribunal Administrativo del Cesar vulneró sus derechos fundamentales porque mediante sentencia del 16 de julio de 2015, dictada en el curso de la segunda instancia del proceso de reparación directa que su hermano, el señor Jairo León Arzuaga Rodríguez, siguió en contra del Municipio de El Paso, declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

Al respecto, refirió que i) no tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia de la caducidad y prescripción de la acción en tratándose de ocupación de predios de manera ilegal y violenta, frente a la cual, valga referir, no identificó ninguna providencia de esa Corporación judicial; y, ii) el Tribunal no advirtió que el proceso se adelantó por la omisión del Municipio frente a la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho.

4.2.- En primera instancia de esta tutela se concluyó que en el asunto bajo examen se vulneró el derecho al debido proceso de la tutelante porque la autoridad judicial accionada aplicó de manera equivocada la norma que regula la caducidad de la acción de reparación directa, toda vez que entendió que el daño alegado se derivó de una ocupación de inmuebles la cual solo puede ser predicable del Estado, y no por la omisión de la Administración en restituir el inmueble del actor.

4.3.- Con la impugnación la autoridad judicial accionada se limitó a referir que por tratarse de una “*ocupación de bien inmueble*”, entonces se debe seguir la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia, la cual establece que la caducidad de la acción se debe contabilizar desde el momento en que la persona conoce que su predio ha sido ocupado; a lo que agregó que la decisión de la Sección Cuarta de exceptuar la aplicación de la norma de caducidad, solo aplica para “...*daños continuados en el tiempo*...” como ocurre para el caso de la desaparición forzada, por tratarse de un acto de lesa humanidad.

4.4.- Pues bien, sea del caso referir, de entrada, que la decisión impugnada será confirmada. Esto, porque como lo indicó el juez de tutela *a quo*, el Tribunal aplicó de manera equivocada la norma en materia de caducidad de la acción de reparación directa.

Al respecto, del examen de la decisión censurada (fls. 306-326 Cd. 1 de pruebas) así como de los argumentos expuestos por el Tribunal tutelado, que, sea del caso señalar, se limitan a reiterar los que fueron expuestos en el fallo, resulta diáfano para la Sala que el defecto sustantivo se configuró gracias a una confusión del operador jurídico la cual parte con el ejercicio de imputación de los daños que realizó a partir de la realidad probatoria y jurídica propuesta en el caso concreto.

Así, resulta que el señor Jairo León Arzuaga Rodríguez alegó lo que podría clasificarse como una falla en el servicio por la omisión del funcionario que, debiendo prestarlo, no lo hizo. Esto, derivado de la falta de materialización de la orden de restitución del predio producto de la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho que formuló ante la Administración territorial de El Paso –

Cesar. Pero resulta que el Tribunal entendió que se trataba de un supuesto que se encajaba en el conocido desequilibrio de las cargas públicas, que da lugar a un daño especial, porque, a su juicio se dio la “*ocupación del bien inmueble*” del señor Arzuaga Rodríguez.

Y, destaca la Sala, llegó el Tribunal a tal conclusión sin tener en cuenta las generalidades de su competencia como juez de lo contencioso administrativo y las que se deben tener en consideración en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causal, por ejemplo, de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular en desempeño de funciones públicas.

Significa lo anterior que, primero, el Tribunal tutelado aplicó de manera desacertada la norma que regula la caducidad de la acción de reparación directa, porque no advirtió que se alegaba la omisión de la autoridad administrativa territorial en el cumplimiento de un deber legalmente atribuido; y segundo, la supuesta “*ocupación de bien inmueble*” que considera se presentó en el caso del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez, descartaba el desequilibrio en las cargas públicas por cuenta de acción del Estado, por la potísima razón de que la invasión del terreno se produjo por la actuación de particulares, circunstancia que, de entrada, descarta la posibilidad de reclamar al Estado la reparación del daño derivado de esa actuación.

Ahora bien, confirma lo dicho que, tal como lo indicó el mismo Tribunal en la contestación de la demanda y su impugnación, y de conformidad con las pretensiones de la demanda de reparación directa<sup>9</sup>, le correspondía establecer si el Municipio de El Paso era responsable “...de los perjuicios ocasionados al demandante, por la omisión en que incurrió, al **no restituir el predio denominado ‘La Granja’, a su propietario, circunstancia que según la parte accionante es atribuible a la entidad accionada en razón a la falla en el servicio...**”.

Al respecto, la Sala debe señalar que no obstante la demanda proponía un problema jurídico como el que se ha descrito hasta el momento, lo cierto es que el Tribunal, inexplicablemente, entendió algo diferente, lo que trajo consigo la indebida aplicación de la norma que define la caducidad de la acción.

En este sentido, resulta inane que el Tribunal accionado alegue que aplicó la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera que trata la forma de contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa en temas de ocupación de inmuebles, pues claro está que el daño a reparar no derivaba de un evento en el cual, por cuenta de Estado, resultada ocupado el bien inmueble del señor Jairo León Arzuaga Rodríguez.

De otro lado, para la Sala también es importante señalar que la Sala no comparte el análisis de caducidad que propuso la Sección Cuarta. Esto, no porque le asista razón al impugnante en cuanto se le ordenó inaplicar la norma de caducidad como ocurre para el caso del daño derivado de los delitos de lesa humanidad, pues a tal conclusión no fue a la que llegó el *a quo* al conceder el amparo; sino porque, la valoración de la excepción de caducidad formulada debe hacerse de cara al hecho u omisión de la Administración, evento que escapa a las competencias de este

---

<sup>9</sup> Así se desprende del contenido de la demanda visible a folios 16 a 22 del cuaderno 1 de pruebas, correspondiente al proceso de reparación directa donde fue demandante el señor Jairo León Arzuaga Rodríguez.

juez de tutela y deberá valorar y determinar el juez de lo contencioso administrativo en ejercicio de sus funciones, competencias, autonomía e independencia.

Entonces, como se advirtió en precedencia, la decisión de tutela impugnada será confirmada, pues como lo concluyó el *a quo* el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en defecto sustantivo al momento de dictar la sentencia de 16 de julio de 2015.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** Confirmar la sentencia de 18 de febrero de 2016, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

**SEGUNDO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **enviar** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

Notificar a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Presidenta

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**