



ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / REPARACIÓN DIRECTA / AUSENCIA DE DEFECTOS PROCEDIMENTAL Y FÁCTICO / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD EN CASOS DE RESPONSABILIDAD POR ERROR JURISDICCIONAL – Desde momento en que se tuvo conocimiento y certeza del daño y no cuando la Fiscalía resolvió sobre la procedencia de la acción de extinción de dominio

Ahora, es del caso precisar que la Sección Tercera indicó que si bien el actor no adujo específicamente a qué providencia le endilgaba el presunto error jurisdiccional, lo cierto era que de la narración de los hechos de la demanda se hacía especial referencia, por un lado, a la de 2 de agosto de 2004, en la que se formuló resolución de acusación contra los sindicatos, entre ellos, al señor [R. O.] y, por el otro, la de 9 de septiembre del mismo año, en la que se dispuso la fase inicial de la acción de extinción de dominio. Sin embargo, la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta las fechas de dichos proveídos pues, frente a la resolución de acusación, el actor no estuvo vinculado al proceso penal y respecto al que ordenó la fase inicial de la acción de extinción de dominio, cuando este fue proferido, el aquí demandante no había sido vinculado a dicho trámite. En ese sentido, fue que se apartó de la regla general en cuanto al error jurisdiccional y tuvo que establecer el momento en el que el señor [C. C.] tuvo conocimiento del daño que le causó la inmovilización de su vehículo, esto es, el 3 de noviembre de 2004, fecha en que, como ya se indicó, radicó un memorial ante la Fiscalía 28, Lo anterior, también sirve para desestimar los argumentos expuestos por el actor en el escrito de tutela, en el que indicó que la Sección Tercera no tuvo en cuenta la totalidad de los hechos que daban cuenta de la fecha en que se tuvo certeza del perjuicio ocasionado, pues, se repite, tuvo pleno conocimiento y convicción del daño desde el momento en que presentó el memorial ante la Fiscalía 28 dentro del trámite de extinción de dominio de su vehículo. Así las cosas, la Sala encuentra que la providencia aquí cuestionada fue debidamente motivada y resulta acorde con el material probatorio allegado al proceso de reparación directa, lo que conduce a concluir que no es el producto de una decisión caprichosa del operador judicial o en la que se haya desconocido “el acontecer fáctico narrado”, como lo afirmó la parte actora en la sustentación de los defectos acusados.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D. C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00678-00 (AC)

Actor: JHON JAIRO CADAVID CÁRDENAS

Demandado: CONSEJO DE ESTADO - SECCION TERCERA - SUBSECCON A Y OTROS

Referencia: Acción de tutela

DERECHOS FUNDAMENTALES: AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD, AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la acción de tutela promovida por el señor **JHON JAIRO CADAVID CÁRDENAS** contra la Sección Tercera -Subsección "C"- del Consejo de Estado¹, con ocasión de la providencia de 26 de agosto de 2019, proferida dentro de la acción de reparación identificada con el número único de radicación 2010-00309-01.

I. ANTECEDENTES

I.1. Solicitud

El señor **JHON JAIRO CADAVID CÁRDENAS**, actuando a través de apoderado, instauró acción de tutela contra la Sección Tercera para obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al principio de congruencia.

I.2.- Hechos

Manifestó que el 12 de agosto de 2003, el vehículo de su propiedad de placas SNH-248, que era conducido por el señor **URDENEL JOSUÉ RESTREPO**

¹ En adelante Sección Tercera.

OSORIO, fue inmovilizado en un retén militar en el municipio de Yolombó (Antioquia), por estar presuntamente transportando hidrocarburos hurtados.

Indicó que el proceso penal fue tramitado por la Nación – Fiscalía General de la Nación - Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Medellín² que, mediante providencia de 2 de agosto de 2004, dictó resolución de acusación contra las personas capturadas el día de los hechos, entre ellos, el señor **RESTREPO OSORIO**.

Agregó que a través de auto de 9 de septiembre de 2004, la Fiscalía dispuso abrir la fase inicial de extinción de dominio de los vehículos involucrados en el proceso penal, entre los cuales estaba el de su propiedad; y que, posteriormente, dicho trámite lo continuó la Fiscalía 28 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Medellín³.

Mencionó que el 16 de abril de 2007, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Medellín profirió sentencia condenatoria contra el señor **RESTREPO OSORIO**, por la comisión del delito de hurto de hidrocarburos, decisión frente a la cual el indiciado interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín que, a través de providencia de 24 de agosto de ese año, revocó lo dispuesto por el *a quo* y, en su lugar, absolvió de todos los cargos al acusado.

Indicó que la Fiscalía mediante auto de 3 de diciembre de 2007, declaró la improcedencia del trámite de la acción de extinción de dominio frente al vehículo de placas SNH-248, ordenó su entrega material y dispuso surtir el grado

² En adelante Fiscalía 31.

³ En adelante Fiscalía 28.

jurisdiccional de consulta, el cual fue resuelto por la Fiscalía 5ª Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín⁴, de manera confirmatoria.

Señaló que por lo anterior instauró acción de reparación directa, por error jurisdiccional, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**⁵, - **RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**⁶ y la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, que en reparto le correspondió a la Sala Cuarta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia⁷ que, mediante sentencia de 10 de febrero de 2012⁸, denegó las pretensiones de la demanda, razón por la que interpuso recurso de apelación, siendo resuelto por la Sección Tercera en providencia de 26 de agosto de 2019⁹, que revocó lo dispuesto por el *a quo* y, en su lugar, declaró de oficio la caducidad de la acción.

Sostuvo que la Sección Tercera tomó como fecha de referencia para contabilizar el término de la caducidad el 3 de noviembre de 2004, día en que se presentó ante la autoridad que adelantaba el trámite de extinción de dominio de su vehículo.

Aseguró que la autoridad judicial accionada al proferir la providencia objeto de controversia incurrió en los defectos procedimental y fáctico, por cuanto, a su juicio: i) pasó por alto la fecha en que tuvo certeza del daño, esto es, el 18 de diciembre de 2007, momento en que la Fiscalía 5ª Delegada confirmó la decisión

⁴ En adelante Fiscalía 5.

⁵ Hoy Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho.

⁶ En adelante Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

⁷ En adelante Tribunal.

⁸ "[...] 1. Declarar probada la excepción de la falta en la legitimación en la causa por pasiva, propuesta por las entidades accionadas NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA y la RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

2. NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de de la presente decisión. [...]".

⁹ [...] PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión, el 10 de febrero de 2012, y, en su lugar, DECLARAR la caducidad de la acción de reparación directa, de conformidad con lo expuesto en esta providencia. [...]".

de declarar la improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre su vehículo y; ii) obvió la totalidad de los hechos que integran el acontecer fáctico narrado en la acción de reparación directa, los cuales daban cuenta con exactitud que el día en que se tuvo certeza del perjuicio fue el antes indicado.

I.3.- Pretensiones

El actor solicitó el amparo de sus derechos fundamentales invocados como violados y, en consecuencia, pide que se deje sin efecto la providencia de 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Tercera, dentro de la acción de reparación directa identificada con el número único de radicación 2010-00309-01, en los siguientes términos:

“[...] PRIMERO: TUTELARLE al señor JHON JAIRO CADAVID CARDENAS, en la calidad que se ha invocado en el presente libelo. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD DE LAS PARTES ANTE LA LEY PROCESAL Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Derechos que le han sido vulnerados a mi asistido por los Honorables Magistrados JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS, GUILLERMO SANCHEZ DUQUE y NICOLAS YEPES CORRALES, integrantes SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C. DE LA HONORABLE CORPORACIÓN. Con la emisión de la Sentencia Proferida el día 26 de agosto 2019, dentro del Proceso Radicado: 05001233100020100030901 (43830). Mediante la cual dispuso: *“REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, sala Cuarta de descongestión el 10 de febrero de 2012, y en su lugar, DECLARAR la caducidad de la acción de reparación directa, conforme con lo expuesto en esta Providencia”*. Providencia que fue notificada por Edicto fijado el día 19-09-2019 hasta el día 23-09-2019. Alcanzando su ejecutoria el día 26 de septiembre del año 2019.

SEGUNDO: Consecuencialmente, se dignará la Dignísima Superioridad Colegiada, dejar sin efecto alguno la Providencia Proferida el 26 de agosto de 2019.
[...].”

I.4.- Defensa

I.4.1.- La Sección Tercera sostuvo que declaró de oficio la caducidad de la acción de reparación directa, en segunda instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 165¹⁰ del Código Contencioso Administrativo -CCA-, que la habilita siempre que se encuentre probada cualquier excepción, aun cuando el Juez de primera instancia no se haya pronunciado.

Mencionó que dio aplicación a un criterio que ha sido observado de manera uniforme por la Sección Tercera respecto del hito inicial del conteo del término de caducidad en acciones de reparación directa que tienen causa en la aducción de un error judicial, motivo por el que no encuentra que la decisión censurada haya vulnerado los derechos fundamentales invocados por el actor.

I.4.2.- La Fiscalía solicitó que se declare la improcedencia del amparo solicitado.

Sostuvo que el actor no sustentó las causales específicas de procedibilidad para que la acción de tutela sea procedente y, además, pretende a través del amparo constitucional revivir etapas procesales en un asunto que ya surtió su trámite.

I.4.3.- El Ministerio del Interior pidió denegar las pretensiones de la demanda o, en su defecto, se le desvincule del proceso.

I.4.4.- El Ministerio de Justicia y del Derecho indicó no haber transgredido los derechos fundamentales invocados por el actor, comoquiera que no es la autoridad que presuntamente los vulneró y/o amenazó.

I.4.5.- La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó que se declare la improcedencia del amparo solicitado.

¹⁰ "ARTICULO 165. NULIDADES, CAUSALES Y PROCEDIMIENTO. causales de nulidad en todos los procesos, las señaladas en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil, y se propondrán y decidirán como lo previenen los artículos 154 y siguientes de dicho estatuto."

Sostuvo que las decisiones adoptadas dentro del proceso ordinario son la consecuencia natural del trámite procesal, el cual guarda coherencia con la Constitución Política, la Ley y la jurisprudencia aplicable al caso concreto.

I.4.6.- El Tribunal consideró que los argumentos esgrimidos en la sentencia de primera instancia son suficientes para explicar la improcedencia de la presente acción de tutela; y que, además, no se cumplen los requisitos y condiciones señalados por la jurisprudencia constitucional para que proceda la acción de la referencia contra una providencia judicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y en virtud del artículo 2º del Acuerdo número 377 de 11 de diciembre de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de las acciones de tutela entre las secciones, y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 de la misma Sala, que asigna a esta Sección el conocimiento de las acciones de tutela.

Generalidades de la acción de tutela contra providencia judicial

Un primer aspecto que interesa resaltar es que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Álvarez Bello, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la jurisprudencia, consideró que es procedente la acción de tutela contra providencias judiciales cuando se esté en presencia de la violación de

derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012 la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que esta Corporación o aquella elaboren sobre el tema, lo cual fue reiterado en la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Expediente núm. 2012-02201-01).

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional señaló los requisitos generales y especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

“[...] Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones^[4]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio *iusfundamental* irremediable^[5]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

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

partir del hecho que originó la vulneración^[6]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora^[7]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible^[8]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela^[9]. 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.

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

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

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

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

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales^[10] 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.

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

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 vulnerado^[11].

i. Violación directa de la Constitución [...]. (Negrillas fuera del texto)

La Sala observa que en el presente caso se cumple con el requisito de la relevancia constitucional, por cuanto la parte actora plantea con suficiente carga argumentativa las razones por las cuáles, en su criterio, se han vulnerado sus derechos fundamentales; contra la decisión cuestionada no proceden recursos y tampoco se estructuran las causales de los recursos extraordinarios de revisión (artículo 248 y ss. del CPACA) ni la unificación de jurisprudencia (artículo 256 y ss., ídem).

En este punto de examen sobre la subsidiariedad, y en relación con la procedencia del recurso de revisión, la Sala debe aclarar que no toda alegación en la que se cuestione la sentencia que declaró la caducidad de la acción se enmarca en una causal propia de este medio de defensa extraordinario, en razón a que el planteamiento contra ese fallo debe sustentarse en una irregularidad que tenga el alcance de declarar su invalidez, puesto que no cualquier reclamo adquiere connotaciones habilitantes, sumado a que el demandante debe identificar ante el

juez extraordinario la causal que la origine. Sobre el particular esta Corporación¹¹ precisó:

*“[...] Igualmente, junto a este criterio, se ha aceptado que pueden existir otros motivos no contemplados en los códigos procesales como causales de nulidad, pero que surgen de la vulneración del artículo 29 constitucional. Es decir, que la violación al debido proceso constitucional en la sentencia es causal de revisión. **En este último evento, corresponderá al juez determinar si el hecho que se dice contrario a este derecho puede dar origen a la configuración de la causal de revisión en comento.***

Así lo entendió una de las Salas Especiales de Decisión al indicar “... las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil, en las condiciones que establece el art. 142 del mismo y las que se originen en la sentencia por violación del debido proceso constitucional, contemplado en el artículo 29.”¹²

El juez, cuando aplica directamente el artículo 29 constitucional, no está creando una causal, como algunos podrían alegarlo, pues se reconoce que la nulidad originada en el fallo se deriva del desconocimiento de un mandato constitucional, en donde el operador judicial solo es el encargado de determinar si lo que se alega tiene la entidad suficiente para originar la nulidad de la sentencia de instancia, pues no toda irregularidad puede tener la potencialidad de afectar la inmutabilidad de la providencia que ha puesto fin al proceso. [...]”

De manera que no procede este recurso por el hecho de que el fallador solo hasta la sentencia hubiera declarado la caducidad de la acción, bien porque la encontró apenas acreditada¹³ ante la evidencia probatoria que informa al juez de los hechos que sustentan la demanda o porque la excepción sustentada en este motivo de caducidad, se hubiera decidido hasta esa oportunidad procesal. En estos casos, el

¹¹ Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión 22 de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de febrero de 2016. Expediente N° 110010315000201502342-00. Actor: Luis Ángel Torres Gómez. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹² Consejo de Estado. Sala Especial No. 26. Expediente Radicación: 11001-03-15-000-2011-01639-00 Demandante: Vehivalle S.A. Referencia: Recurso extraordinario de revisión. Consejera Ponente, doctora Olga Mélida Valle de la Hoz. En dicha sala, se aprobaron otras dos decisiones en igual sentido. Radicación: 11001-03-15-000-1998-00157-01 (Rev. 157). Demandante: Sociedad de Mejoras Públicas de Cali.

¹³ Al respecto la Sección Segunda, Subsección B en sentencia del 11 de abril de 2018, expediente N° 11001032500020130018200, señaló: “[...] el hecho que el proceso promovido [...] no hubiera terminado con una decisión de fondo a sus pretensiones, porque los jueces de instancia, al verificar uno de los presupuestos de procedibilidad de la, entonces, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, hubieran encontrado que no se cumplía con haberse presentado la demanda en tiempo y hubieran declarado probada la excepción de caducidad de la acción, es un aspecto que no puede considerarse invalidante de una decisión judicial, en la que, por lo demás, es deber del juzgador verificar el cumplimiento de tales presupuestos y dictar una sentencia, congruente y coherente con la controversia planteada, resolviendo todos los aspectos puestos a su consideración, incluidas las excepciones propuestas por la parte demandada, conforme lo disponía el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo. [...]” C.P. Cesar Palomino Cortés.

recurso extraordinario no sería escenario para subsanar la incuria de las partes al ejercitar la acción o reclamar un pronunciamiento previo al fallo¹⁴, en tanto que en estos eventos, las partes controvierten el conteo, sin que ello sea susceptible de recurso extraordinario.

A pesar de lo anterior, esta Corporación jurisprudencialmente ha definido algunos precisos eventos en los cuales este medio extraordinario sí sería procedente para controvertir el fallo que ha declarado la caducidad de la acción, y ocurre cuando: i) el juez se apartó del precedente o de la jurisprudencia en vigor en relación con la contabilización del término de caducidad¹⁵ para el momento de la presentación de la demanda, y ii) cuando pese a la declaratoria de caducidad de la acción¹⁶, el juez hubiese adoptado una decisión de fondo, lo que podría enmarcarse en una presunta falta de competencia para pronunciarse sobre el objeto de la litis.

De lo anterior se tiene que, en este caso, las razones que invoca como constitutivas del presunto desconocimiento de derechos fundamentales, no se

¹⁴ "[...] En principio, este reproche no tiene origen la sentencia, puesto que el estudio de la caducidad puede llevarse a cabo al momento en que se decide sobre la admisión de la demanda (art. 169 CPACA); o en la audiencia inicial, en la cual el juez de oficio o a petición de parte decide sobre las excepciones previas y las mixtas (art. 180 num. 6 CPACA). Sin embargo, la excepción de caducidad propuesta por la señora Pimiento Martínez en el proceso de nulidad electoral, no fue resuelta en dichos escenarios. [...] En el marco de la audiencia inicial, tampoco hubo pronunciamiento sobre la excepción propuesta puesto que, en la interpretación del magistrado conductor del proceso, no era posible resolverla en dicha audiencia de acuerdo con el artículo 283 del CPACA. En ese orden, el pronunciamiento que efectuó el Tribunal Administrativo del Magdalena sobre la caducidad de la demanda electoral, se postergó hasta el fallo, pues, razón por la cual la Sala abordará su estudio. [...]" Consejo de Estado – Sala Veintisiete Especial de Decisión. Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00070-00. Sentencia del 16 de enero de 2017. Actor: Shirley Pimiento Martínez C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00070-00.

¹⁵ Al respecto se precisó: "[...] los recurrentes no expresaron los motivos por los cuales consideran que en el caso concreto la Subsección de la Sección Tercera que dictó la sentencia de segunda instancia se apartó del "precedente" o por lo menos de la jurisprudencia en vigor, en relación con la contabilización del término de caducidad de la acción, carga argumentativa que les asistía si pretendían demostrar que, ante la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia correspondía conocer del caso a la Sala Plena bien de la Sección Tercera o del Consejo de Estado, porque hubiese contabilizado en forma diferente el término de caducidad de la acción. [...]" Consejo de Estado – Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 1º de agosto de 2017. Actor: Embosques y Otros. C.P. Rocio Araujo Oñate.

¹⁶ Así lo consideró el siguiente fallo de tutela: "[...] En vista de lo anterior, para este juez constitucional es evidente que el tutelante contaba con otro mecanismo judicial para la protección de sus derechos fundamentales, pues como él lo sostiene la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsección B, con el fallo de 29 de septiembre de 2015, desconoció su propia declaratoria de caducidad de la acción para asumir de oficio la declaratoria de nulidad del contrato por objeto ilícito, lo cual califica de contradictorio y de carente de competencia, motivos por los que pudo acudir al recurso extraordinario de revisión que dispone la ley, actualmente en el CPACA. [...]" Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de mayo de 2017. Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03386-01 (AC). Actor: Amadeo Antonio Tamayo Morón C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. El recurso extraordinario de revisión se resolvió mediante fallo del 1º de agosto de 2017, por la Sala Especial de Decisión N° 6 de esta Corporación, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

enmarcan en ninguna de estas situaciones que habilitan el ejercicio del recurso extraordinario, pues el reproche del tutelante radica en estimar que el momento a partir del cual el juez estableció para empezar dicho conteo, que dio lugar a la decisión objeto de tutela, incurre en los defectos alegados.

Así las cosas, como se anticipó, en este asunto, se supera el estudio de subsidiariedad como requisito de procedencia general de esta tutela.

De otra parte, la acción se interpuso en un plazo razonable¹⁷ y, por último, la solicitud identifica los hechos y derechos que se estiman lesionados.

Verificado lo anterior, corresponde examinar si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

Análisis del caso concreto

En el presente caso, el señor **JHON JAIRO CADAVID CÁRDENAS** pretende que se deje sin efecto la providencia de 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Tercera dentro de la acción de reparación directa, identificada con el número único de radicación 2010-00309-01, promovida contra la **NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**¹⁸, - **RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** y la **FISCALÍA**.

A la citada providencia se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al

¹⁷ Así lo determinó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Expediente nro. 2012-02201, Consejero ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

¹⁸ Hoy Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho.

principio de congruencia, dado que, a juicio de la parte demandante, la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos procedimental y fáctico, por cuanto: i) pasó por alto la fecha en que él tuvo certeza del daño, esto es, el 18 de diciembre de 2007, momento en que la Fiscalía 5ª Delegada confirmó la decisión de declarar la improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre su vehículo y; ii) obvió la totalidad de los hechos que integran el acontecer fáctico narrado en la acción de reparación directa, los cuales daban cuenta con exactitud del día en que tuvo certeza del perjuicio ocasionado.

Revisado el expediente ordinario se tiene que, mediante providencia de 26 de agosto de 2019¹⁹, la Sección Tercera revocó la sentencia de 10 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal, -que denegó las pretensiones de la demanda-, y, en su lugar, declaró de oficio la caducidad de la acción, con fundamento en lo siguiente:

“[...] Vigencia de la acción para el caso en concreto

Para el caso, la parte demandante aduce que la Fiscalía se equivocó al ordenar la inmovilización del vehículo de placas SNH-248 sobre el que ejercía la posesión, pero en su relato fáctico no precisa la providencia a la que le está endilgando el yero. Sin embargo, leídos con detenimiento los hechos de la demanda, la Sala observa que la parte activa de este proceso hace especial referencia a dos pronunciamientos de la Fiscalía a saber: una, la providencia de 2 de agosto de 2004 en la que el fiscal del proceso penal profirió resolución de acusación en contra de los sindicatos y decidió ordenar que se diera inicio a la acción de extinción de dominio, y dos, la decisión del 9 de septiembre de 2004 en la que dispuso la fase inicial de la acción de extinción de dominio del vehículo.

En relación con ese primer pronunciamiento del ente investigador (resolución de acusación), la Sala toma en consideración que el ahora demandante no estuvo vinculado al proceso penal, y por ello, no encuentra válido el conteo del término de caducidad a partir de la ejecutoria de dicha decisión.

Frente a la segunda decisión, esto es, la del 9 de septiembre de 2004 en la que la Fiscalía ordenó dar paso a la fase inicial de la acción de extinción de dominio en relación con el vehículo de placas SNH-248

¹⁹ Visible a folios 249 a 256.

que el demandante adquirió (no figuraba como propietario en el registro de tránsito y transporte porque no ha hecho el trámite de traspaso de propiedad del vehículo) y que fue inmovilizado en manos de su conductor porque transportaba combustible presuntamente ilegal, no obra prueba en el expediente de la cual se pueda establecer su fecha de ejecutoria y/o el momento a partir del cual el señor Jhon Jairo Cadavid (ahora demandante) fue notificado de dicha decisión.

Así las cosas, no resulta aplicable al caso la regla general según la cual, tratándose de error jurisdiccional, el término de caducidad empieza a correr a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia cuestionada, no sólo porque el señor Cadavid no estuvo vinculado al proceso penal, sino porque no hay prueba de que hubiese sido vinculado formalmente a la fase inicial de la acción de extinción de dominio. Por consiguiente, para efectos de establecer el preciso momento en que empezó a correr el término para que él hiciera presentación oportuna de la demanda la Sala deberá establecer el momento en que él tuvo conocimiento del daño que le causó la inmovilización del vehículo sobre el que ejercía posesión.

Al punto, la Sala observa que, aunque el vehículo de placas SNH-248 fue inmovilizado desde el 12 de agosto de 2003 (momento a partir del cual el demandante considera que empezó a causarse el daño que ahora pretende que le sea indemnizado por esta vía), y pese a que las decisiones que el actor cuestiona datan del 2 de agosto y 9 de septiembre de 2004, respectivamente, sólo hasta el 3 de noviembre de 2004 éste se presentó ante la autoridad que adelantaba el trámite previo de la acción de extinción de dominio. Lo hizo a través de su apoderado, con un escrito en el que señaló:

“[...] Si bien el vehículo lleva más de un año inmovilizado, el mismo no había sido reclamado por mi poderdante, por cuanto el administrador de este Jorge Iván Arroyave le venía informando que tan pronto se resolviera la situación de su conductor Josué Urdenel Restrepo Osorio, le devolverían su camión, pero ante la acusación y la iniciación del trámite de extinción de dominio que fue comunicada por el conductor Restrepo Osorio a mi poderdante, se hace necesario intervenir en este proceso para hacer valer los derechos de propiedad y buena fe que tiene el señor Jhon Jairo Cadavid sobre el vehículo de placas SNH-248, y así oponerse a la pretensión injusta de la Fiscalía de solicitar se decrete la extinción de dominio sobre este bien [...]”.

[...]

Este escrito, que fue presentado el 3 de noviembre de 2004, manifiesta, a juicio de la Sala, conocimiento cierto del daño, y es el momento de su presentación e hito inicial a partir del cual empezó a correr el término de dos años para el ejercicio oportuno de la acción de reparación directa.

Por tanto, para el momento de la presentación de la demanda, hecho que ocurrió el 18 de diciembre de 2009, la acción estaba caducada, máxime si se considera que, a la luz de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 793 de 2002, vigente para la época de los hechos, las

decisiones adoptadas en el curso del trámite de la extinción de dominio no dependen de las decisiones que se profirieran dentro del proceso penal. Por tanto, para el caso, resultaba innecesario esperar a las resultas del proceso penal a efecto de poner en ejercicio la acción de reparación directa por causa de las providencias por las que el ente investigador tomó la decisión de inmovilizar el vehículo de placas SNH-248, y de dar paso al trámite de extinción de dominio.

[...]”.

De las consideraciones transcritas, se colige que la autoridad judicial demandada determinó que la acción de reparación directa se instauró por fuera del término establecido para hacer uso de la misma, tal como lo establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo -CCA-, que es del siguiente tenor:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

[...]

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

[...]”.

Se observa que el legislador previó expresamente un término de dos años para hacer uso de la acción de reparación directa, lo cual a simple vista no ocurrió en el caso *sub examine*, toda vez que, según consta en el expediente²⁰, la demanda fue instaurada el 18 de diciembre de 2009, esto es, por fuera del término que prevé la disposición antes transcrita, con base en la fecha que tuvo en cuenta la autoridad judicial accionada para determinar la caducidad.

En efecto, la Sección Tercera manifestó que era a partir del día siguiente en que el actor presentó un memorial ante la Fiscalía 28, oponiéndose al trámite de

²⁰ Folio 71 del expediente de reparación directa.

extinción de dominio del vehículo con placas SNH-248, pues en ese momento tuvo conocimiento del daño que se le causó con la inmovilización de su vehículo.

Frente a los argumentos expuestos por la Sección Tercera, el actor sostiene que el término para establecer la caducidad de la acción de reparación directa debió contarse a partir del 18 de diciembre de 2007, fecha en que la Fiscalía 5ª Delegada confirmó la decisión de declarar la improcedencia de la acción de extinción de dominio, escenario este en el que, a su juicio, se tuvo realmente convicción del daño antijurídico causado.

En aras de determinar a partir de qué momento debía contarse el término de caducidad de la acción de reparación directa en comento, la Sala procede a analizar el material probatorio obrante en el expediente, contentivo del proceso ordinario, así:

- A folios 106 a 140 del expediente de extinción de dominio²¹, obra el memorial presentado por el señor **CADAVID CÁRDENAS** el 3 de noviembre de 2004, en el que se opone al trámite de extinción de dominio adelantando contra el vehículo de placas SNH-248.

- A folios 16 a 33 del cuaderno principal de la acción de reparación directa, obra el auto de 3 de diciembre de 2007, proferido por la Fiscalía 28, en el que: i) declaró la improcedencia del trámite de acción de extinción de dominio sobre el vehículo de placas SNH-248 de Medellín, marca Pegasso, de color blanco y modelo 1979; ii) ordenó la entrega material del mismo al actor y; iii) dispuso que se surtiera el grado jurisdiccional de Consulta ante los fiscales delegados ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

²¹ Expediente identificado con el número único de radicación 759.845-28.

- A folios 34 a 40 *ibidem*, obra el auto de 18 de diciembre de 2007, proferido por la Fiscalía Quinta Delegada, en el que confirmó la decisión adoptada por la Fiscalía 28.

En el caso *sub lite*, la Sección Tercera constató que la fecha cierta en la que el actor tuvo conocimiento del perjuicio causado con la inmovilización del vehículo de placas SNH-248, fue el 3 de noviembre de 2004, momento en el que radicó un escrito oponiéndose a la extinción de dominio de dicho automotor, ante la Fiscalía 28, por lo que consideró que era a partir de ahí que se podía hacer uso de la acción de reparación directa y no cuando se decidió el grado jurisdiccional de consulta que finalizó tal trámite, en el que se confirmó su improcedencia y se ordenó la entrega material del vehículo.

Ahora, es del caso precisar que la Sección Tercera indicó que si bien el actor no adujo específicamente a qué providencia le endilgaba el presunto error jurisdiccional, lo cierto era que de la narración de los hechos de la demanda se hacía especial referencia, por un lado, a la de 2 de agosto de 2004, en la que se formuló resolución de acusación contra los sindicatos, entre ellos, al señor **RESTREPO OSORIO** y, por el otro, la de 9 de septiembre del mismo año, en la que se dispuso la fase inicial de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta las fechas de dichos proveídos pues, frente a la resolución de acusación, el actor no estuvo vinculado al proceso penal y respecto al que ordenó la fase inicial de la acción de extinción de dominio, cuando este fue proferido, el aquí demandante no había sido vinculado a dicho trámite.

En ese sentido, fue que se apartó de la regla general²² en cuanto al error jurisdiccional y tuvo que establecer el momento en el que el señor **CADAVID CÁRDENAS** tuvo conocimiento del daño que le causó la inmovilización de su vehículo, esto es, el 3 de noviembre de 2004²³, fecha en que, como ya se indicó, radicó un memorial ante la Fiscalía 28, en el manifestó, entre otros, que:

“[...] Si bien el vehículo lleva más de un año inmovilizado, el mismo no había sido reclamado por mi poderdante, por cuanto el administrador de este Jorge Iván Arroyave le venía informando que tan pronto se resolviera la situación de su conductor Josué Urdenel Restrepo Osorio, le devolverían su camión, pero ante la acusación y la iniciación del trámite de extinción de dominio que fue comunicada por el conductor Restrepo Osorio a mi poderdante, se hace necesario intervenir en este proceso para hacer valer los derechos de propiedad y buena fe que tiene el señor Jhon Jairo Cadavid sobre el vehículo de placas SNH-248, y así oponerse a la pretensión injusta de la Fiscalía de solicitar se decrete la extinción de dominio sobre este bien [...]”.

Así las cosas, la Sala observa que la parte demandante dejó transcurrir el término previsto en el artículo 164 del CPACA, para ventilar su inconformidad en sede judicial, por cuanto, como quedó visto, instauró la demanda de reparación directa hasta el 18 de diciembre de 2009, cuando ya habían transcurrido los dos años con los que contaba, por lo que no puede pretender que la autoridad judicial realice un

²² Respecto de la regla general para el conteo del término de caducidad por error judicial, la Sección Tercera ha mantenido un criterio uniforme, como lo expresó en la sentencia de 14 de febrero de 2002, proferida dentro del expediente identificado con número único de radicación 1995-2067-01, M.P.: María Elena Giraldo Gómez:

“[...] Dicha acción cuando se fundamente en la privación de la libertad o en el error judicial puede promoverse sólo dentro del término de dos (2) años (salvo que se haya acudido previamente a la conciliación prejudicial que resultó frustrada) contados a partir del acaecimiento del hecho que causó o que evidenció el daño, es decir a partir de la eficacia de la providencia judicial que determinó la inexistencia del fundamento jurídico que justificaba la detención preventiva o la decisión judicial, pues sólo a partir de este momento se hace antijurídica la situación del privado de la libertad o se concreta la ocurrencia del error judicial [...]”.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de junio de 2010, M.P. (E): Mauricio Fajardo Gómez:

“[...] El término de caducidad se computa desde la fecha en que se presenta el daño por cuya reparación se ejerce la acción, de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo vigente para la época en que se produjeron los alegados daños y se presentó la demanda.

[...]

De la previsión anterior se deduce que el término de caducidad de la acción de reparación directa es de dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión, operación u ocupación generadora del daño. Precisa igualmente la Sala que como el derecho a reclamar la reparación del daño sólo surge a partir del momento en el cual este se produce, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, debe contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria [...]”.

estudio de fondo respecto de sus pretensiones, pues el numeral 1 del artículo 169 *ibidem*, señala que hay lugar a rechazar la demanda “Cuando hubiera operado el fenómeno de la caducidad”. (Resaltado fuera del texto original).

Lo anterior, también sirve para desestimar los argumentos expuestos por el actor en el escrito de tutela, en el que indicó que la Sección Tercera no tuvo en cuenta la totalidad de los hechos que daban cuenta de la fecha en que se tuvo certeza del perjuicio ocasionado, pues, se repite, tuvo pleno conocimiento y convicción del daño desde el momento en que presentó el memorial ante la Fiscalía 28 dentro del trámite de extinción de dominio de su vehículo.

Así las cosas, la Sala encuentra que la providencia aquí cuestionada fue debidamente motivada y resulta acorde con el material probatorio allegado al proceso de reparación directa, lo que conduce a concluir que no es el producto de una decisión caprichosa del operador judicial o en la que se haya desconocido “el acontecer fáctico narrado”, como lo afirmó la parte actora en la sustentación de los defectos acusados.

Lo expuesto en precedencia pone de manifiesto que la autoridad judicial accionada no incurrió en el defecto alegado. Y el hecho de que el actor no comparta lo decidido en la providencia cuestionada, ello no implica la vulneración de los derechos fundamentales ni la ocurrencia de algunos de los defectos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

En virtud de lo expresado, la Sala denegará el amparo solicitado como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DENEGAR el amparo solicitado por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: En caso de que esta providencia no sea impugnada y quede en firme, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 2 de abril de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS