

Sentencia T-686/17



Referencia:
Expediente T-5.766.763

Acción de tutela presentada por el Distrito Capital, a través de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, en contra de las decisiones judiciales proferidas por los Juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia.

Cabe destacar que, previamente la Sala Segunda de Revisión discutió el proyecto de sentencia de referencia y no fue compartido por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, lo que implicó un cambio de ponente¹.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES²

A. LA DEMANDA DE TUTELA

El 24 de junio de 2016, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, por conducto de apoderado judicial³⁴, presentó acción de tutela en contra de los Juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, al considerar que los autos proferidos por dichas autoridades el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016, respectivamente, vulneraron su derecho fundamental al debido proceso como consecuencia del rechazo de plano de la solicitud de nulidad absoluta por falta de jurisdicción que formuló,

¹ Auto de fecha 27/02/2018 suscrito por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez en que ordena la remisión del expediente al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo – folio 957 cuaderno de actuación de Corte Constitucional.

² Los antecedentes de la presente sentencia fueron elaborados por el despacho del Magistrado Luis Guillermo Guerrero, ponente original de la sentencia.

³ Folios 248 y siguientes del cuaderno de pruebas 1.

⁴ Folio 256 del cuaderno de primera instancia.

con posterioridad a la sentencia, dentro de un proceso de rendición provocada de cuentas promovido en contra del Distrito Capital.

B. HECHOS RELEVANTES

1. En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 66 de 1968 “*Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia*”, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979⁵, y la Ley 136 de 1994⁶, el alcalde mayor de Bogotá, mediante la Resolución n° 469 del 6 de julio de 1997⁷, ordenó la toma inmediata de posesión de los negocios, bienes y haberes de la Asociación Nazarena de Vivienda (ASONAVI), persona jurídica de derecho privado que tenía por objeto social procurar la adquisición de vivienda para sus afiliados, a través del sistema de autoconstrucción.

2. La medida adoptada por el ente distrital obedeció, según su motivación, al hallazgo de irregularidades administrativas derivadas del incumplimiento de los objetivos de la asociación y del manejo financiero de sus recursos, haciéndose efectiva la medida a través del embargo y secuestro de bienes de propiedad de la sociedad intervenida; la ocupación inmediata de sus libros, cuentas, papeles y demás documentos relacionados con sus negocios; y la prevención a los deudores para que en lo sucesivo se entendiesen con el agente especial designado para el efecto, como su único representante legal.

3. Como consecuencia de lo anterior, el 28 de octubre de 2005, la señora Judith León Salamanca y otras cinco mil doscientas nueve (5209) personas, miembros de la Asociación Nazarena de Vivienda (ASONAVI), por intermedio de apoderado judicial, promovieron un proceso abreviado de rendición provocada de cuentas en contra del Distrito Capital-Alcaldía Mayor de Bogotá reclamando, por concepto de la administración de los bienes de dicha asociación, la devolución de los dineros que correspondían a cada uno de los demandantes de acuerdo a las sumas entregadas o depositadas por ellos, así como de los intereses causados desde la fecha de la intervención administrativa, hasta cuando se produjere el pago efectivo, debidamente actualizados. Para tales efectos, en la correspondiente demanda, alegaron que desde que el Distrito Capital tomó posesión de esa entidad, no había entregado ningún reporte de su gestión, ni continuó con las obras de construcción de inmuebles que se habían iniciado, a pesar de seguir recibiendo aportes de sus afiliados.

4. El conocimiento inicial del asunto le fue asignado al **Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá** el que, mediante providencia del 1° de noviembre de 2005, rechazó *in limine* la demanda, con fundamento en la falta de jurisdicción, tras considerar que la controversia suscitada debía dirimirse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por hallarse

⁵ “*Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968*”.

⁶ “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

⁷ Folios 85 a 89 del cuaderno principal.

involucrada una entidad pública del orden territorial. Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, el primero de los cuales le fue denegado, correspondiéndole resolver la alzada a la **Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá**, autoridad que, mediante **proveído del 19 de septiembre de 2006**⁸, decidió revocar la decisión impugnada, al considerar que la Jurisdicción Ordinaria en lo civil es la competente para conocer del proceso de rendición provocada de cuentas, en razón a que el objeto del debate no giraba en torno de una operación o de un acto administrativo, sino de la obligación legal de rendir cuentas de la administración de bienes y haberes de una sociedad intervenida, procedimiento reglado en el estatuto procesal civil. Precisó, además, que la competencia para conocer del asunto correspondía a los jueces civiles municipales, en razón de la cuantía del mismo.

5. A partir de lo anterior, el 14 de diciembre de 2006, los actores radicaron nueva demanda de rendición provocada de cuentas⁹, la que fue admitida por el **Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá**, mediante **auto del 18 de diciembre de 2006**. Dentro del término de su contestación, el Distrito Capital formuló las *excepciones previas* de (i) falta de competencia, (ii) ineptitud formal de la demanda y (iii) no estar comprendidos en la demanda todos los litisconsortes necesarios. Asimismo, propuso las *excepciones de mérito* de (i) falta de legitimación en la causa por activa, (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva y (iii) ausencia de la obligación de rendir cuentas, esta última sustentada en consideraciones de orden jurídico relacionadas con el ámbito de competencia que corresponde al agente especial designado por la autoridad administrativa competente para llevar a cabo la mencionada intervención.

6. Por **Auto del 7 de marzo de 2007**, el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá decidió negativamente las excepciones previas y, en la misma providencia, requirió a la parte demandada para que rindiera las cuentas solicitadas en el término de diez (10) días, conforme con lo dispuesto en el inciso final del numeral 2º del artículo 418 del CPC¹⁰. Comoquiera que vencido el plazo señalado no cumplió con dicha orden, mediante Auto del 30 de marzo siguiente¹¹, le ordenó pagar la suma de sesenta y siete mil ochocientos ochenta y seis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil doscientos ochenta y tres pesos (\$67.886.443.283.00), “*según las cuentas rendidas*” por los demandantes.

7. Contra la anterior providencia, el Distrito Capital formuló incidente de nulidad por considerar que no se siguió el procedimiento previsto en el

⁸ Folios 30 a 34 del cuaderno de pruebas II.

⁹ Folio 13 del cuaderno de pruebas I.

¹⁰ “2. Si dentro del término del traslado de la demanda, el demandado no se opone a rendir las cuentas, ni objeta la estimación hecha bajo juramento por el demandante, ni propone excepciones previas, se dictará auto de acuerdo con dicha estimación, el cual presta mérito ejecutivo. Si se objeta la estimación, se dictará auto que ordene rendirlas, para lo cual se señalará al demandado un término prudencial. En ambos casos el auto será inapelable.”.

¹¹ Folio 35 del cuaderno de pruebas.

artículo 418.3 del Código de Procedimiento Civil, (en adelante CPC)¹² en el evento en que la parte convocada se opone a rendir cuentas porque manifiesta que no está obligada a ello, el cual exige que el punto se resuelva en la sentencia y no por auto, como ocurrió en este caso. Sin embargo, tras haberse decidido dicha solicitud en sentido desfavorable a su pretensión, promovió acción de tutela en contra del Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, cuyas decisiones de instancia concedieron el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, dejaron sin efectos la actuación adelantada a partir del Auto del 7 de marzo de 2007, y ordenaron proceder de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° y siguientes del artículo 418 del CPC. Es necesario señalar que dicha acción de tutela fue objeto de pronunciamiento por parte de esta corporación, a través de la sentencia **T-1039 de 2008**¹³, proferida por la Sala Tercera de Revisión, en la que se resolvió confirmar los fallos dictados por los jueces de instancia¹⁴.

8. Posteriormente, en el marco de la adopción de medidas de descongestión en la administración de justicia, se efectuó la redistribución y asignación del proceso al **Juzgado Tercero Civil de Descongestión de Bogotá**, despacho que en **sentencia proferida el 22 de junio de 2010**¹⁵, resolvió declarar probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva* y *ausencia de la obligación de rendir cuentas* propuestas por la demandada y, en consecuencia, negar todas y cada una de las pretensiones incoadas por la parte actora. Lo anterior, tras estimar que el Distrito Capital no era el llamado a rendir cuentas de la administración de ASONAVI, por cuanto dicha obligación recaía en el *agente especial* designado para el efecto, quien habiendo sido nombrado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA)¹⁶ y no por el alcalde mayor de Bogotá, “*al momento de la presentación de la demanda*”, tenía la representación legal de la persona jurídica intervenida y, por tanto, a cargo suyo la administración de sus negocios, bienes y haberes.

¹² “3. Si el demandado alega que no está obligado a rendir las cuentas el punto se resolverá en la sentencia, y si en ésta se ordena la rendición, se señalará un término prudencial para que las presente con los respectivos documentos. Dicho término correrá desde la ejecutoria de la sentencia, o desde la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso.”

¹³ MP. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ En esa oportunidad, la Corte sostuvo que “*en la tramitación del proceso de rendición de cuentas de que trata esta tutela, el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá no se sujetó a lo dispuesto por el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, sino que mezcló las reglas allí establecidas para imprimirle a la actuación judicial un sendero procesal de su propia invención, lo que produjo claramente una violación de la garantía constitucional al debido proceso, que justifica la protección constitucional de este derecho fundamental, ante la inexistencia de otro medio judicial de defensa. Como quedó evidenciado, si la Alcaldía Mayor de Bogotá adujo de manera expresa en la contestación de la demanda que no se encontraba obligada a rendir las cuentas a cuya rendición se le convocó en ese proceso, esa excepción de fondo debería haber sido analizada en una sentencia por el juzgado de conocimiento, conforme lo indica el numeral 3 del artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, como quiera que en virtud de dicha excepción surgió una contención que el juzgador tenía que resolver mediante un fallo ante la incertidumbre del derecho. Lo anterior se explica porque la regla tercera del artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, teniendo en cuenta esa circunstancia le exige al fallador resolver mediante sentencia, mandato que de manera ostensible se ignoró por completo por el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá. [...]*”.

¹⁵ Folios 61 a 72 del cuaderno de pruebas II.

¹⁶ Antigua autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, creada como entidad rectora de la política ambiental distrital y coordinadora de su ejecución.

9. En desacuerdo con tal decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación, correspondiéndole resolver la alzada al **Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá**. En **sentencia del 23 de febrero de 2011**¹⁷, esa autoridad judicial decidió: (i) revocar el fallo de primera instancia; (ii) declarar no probadas las excepciones propuestas por la demandada y, en su lugar, (iii) que el Distrito Capital sí estaba en la obligación de rendir las cuentas solicitadas por los demandantes, señalándole un término de dos (2) meses para presentarlas con los respectivos documentos de soporte, de conformidad con la regla prevista en el numeral 3° del artículo 418 del CPC¹⁸.

Para adoptar esta decisión, consideró el juez de conocimiento que, al margen de la delegación que, por virtud del Decreto 194 de 2004, hiciera el alcalde mayor de Bogotá al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), de la facultad de designación de los agentes especiales que se encargarían de la administración o liquidación de los negocios, bienes y haberes de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, en los términos de la Ley 66 de 1968, la obligación de rendir cuentas de la administración de los bienes de ASONAVI continuaba en cabeza del Distrito Capital, toda vez que fue ese ente territorial, a través del alcalde mayor como su representante legal, quien intervino dicha asociación y, en todo caso, el agente especial era un funcionario nombrado por el nivel central distrital.

10. El 13 de junio de 2011, la apoderada del Distrito Capital presentó los estados financieros correspondientes a la administración de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI del periodo de 2010 y los informes de la gestión adelantada por parte del agente designado para el efecto, frente a los cuales mediante auto de 22 de junio de 2011 se ordenó correr traslado a la parte demandante. Una vez recibido por esta, su apoderado en escrito de 26 de julio de 2011 formuló objeción a las cuentas rendidas, que se resolvió en auto de fecha 6 de septiembre de 2013 por el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, en el sentido de considerar que esos documentos anexados por el extremo demandado no se referían a la rendición de cuentas ordenada en la sentencia del 23 de febrero de 2011 y que, en vista de ello, la Alcaldía Mayor de Bogotá estaba obligada a pagar a cada uno de los accionantes los montos solicitados en el escrito de demanda¹⁹.

11. Contra la anterior decisión la parte demandada interpuso recurso de apelación. Sin embargo, el 2 de mayo de 2014 el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá en lugar de decidir el mencionado recurso declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 22 de junio de 2011, pues estimó que el juez de instancia debió acomodar su actuación al numeral 5 del

¹⁷ Folios 73 a 106 del cuaderno de pruebas II.

¹⁸ “3. Si el demandado alega que no está obligado a rendir las cuentas el punto se resolverá en la sentencia, y si en ésta se ordena la rendición, se señalará un término prudencial para que las presente con los respectivos documentos. Dicho término correrá desde la ejecutoria de la sentencia, o desde la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso.”.

¹⁹ Folios 107 a 231 cuaderno pruebas I.

artículo 418 del CPC²⁰ ante la no rendición de las cuentas por parte del distrito capital, en lugar de tramitar unas cuentas no presentadas²¹.

12. Comoquiera que el Distrito Capital no rindió las cuentas solicitadas por los demandantes dentro del término señalado en la sentencia del 23 de febrero de 2011, por medio de **Auto del 29 de abril de 2015**²², se le ordenó pagar el valor estimado en la demanda en el plazo perentorio de treinta (30) días, de acuerdo con la regla prevista en el numeral 5° del artículo 418 del CPC. Dicha providencia se profirió por el **Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá**, toda vez que, si bien es cierto venía conociendo del proceso, en primera instancia, el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá y, posteriormente, el Juzgado Tercero Civil de Descongestión de la misma ciudad, por orden de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo N°. PSAA13-9984 del 5 de septiembre de 2013, aquel asumió la competencia para continuar con el trámite de las presentes diligencias por tratarse de un proceso civil de menor cuantía.

13. Contra la anterior providencia, la apoderada del Distrito Capital presentó solicitud de aclaración, en el sentido de que se precisara “*a quiénes y cuánto [debía] pagar la entidad demandada*”, luego de manifestar que la parte actora no especificó en su escrito introductorio las sumas adeudadas a los demandantes, tal y como lo dispone el numeral 1° del artículo 418 del CPC²³. En consecuencia, mediante **Auto del 23 de noviembre de 2015**²⁴, el **Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá** resolvió aclarar el Auto del 29 de abril anterior, bajo el entendido de que “*los pagos deben ser efectuados a los demandantes en la cuantía estimada en la demanda y la cual obra de manera individual para cada uno de ellos en los Cuadernos No. 1 y 2 folios 1 a 818 [...]*”, estimación equivalente a la suma de sesenta y siete mil ochocientos ochenta y seis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil doscientos ochenta y tres pesos (**\$67.886.443.283.00**).

14. Seguidamente, el 27 de noviembre de 2015, el Distrito Capital, a través de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá y por intermedio de un nuevo apoderado judicial, formuló **incidente de nulidad** de todo lo actuado dentro del proceso de rendición provocada de cuentas, a partir del auto admisorio de la demanda, invocando como fundamento de su solicitud: (i) la falta absoluta de jurisdicción para la tramitación de dicho proceso ante la Jurisdicción Ordinaria en lo civil y (ii) la inexistencia absoluta del presupuesto sustancial y procesal para reclamar judicialmente la rendición de cuentas. Lo anterior, en razón de la naturaleza de las partes, toda vez que, a su juicio, “*pretender deducir responsabilidad y condena a una entidad territorial del Estado en virtud de unos actos administrativos cuya legalidad se presume, debe dirimirse por la jurisdicción contencioso administrativa*” y, en la medida en

²⁰ “5. Si el demandado no presenta las cuentas en el término señalado, el juez, por medio de auto que no tendrá recurso alguno, ordenará pagar lo estimado en la demanda. Este auto presta mérito ejecutivo.”.

²¹ Folios 234 – 236 cuaderno de pruebas I.

²² Folio 71 del cuaderno principal.

²³ “1. El demandante deberá indicar en la demanda, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de aquélla, lo que se le adeude o considere deber.”.

²⁴ Folio 72 del cuaderno principal.

que el proceso se inició cuando aún no había culminado la fase de intervención administrativa, no existía interés para promover la respectiva demanda de rendición de cuentas.

15. Mediante **Auto del 11 de diciembre de 2015**²⁵, el **Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá** rechazó de plano la solicitud de nulidad propuesta por el apoderado de la entidad pública demandada. Como fundamento de su decisión, sostuvo (i) que la controversia en torno a la falta de jurisdicción ya había sido resuelta por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en proveído del 19 de septiembre de 2006, asignándole la competencia para conocer del asunto a la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil; (ii) que la solicitud de nulidad se formuló con posterioridad a la sentencia, sin que se alegara un defecto susceptible de encuadrarse en una causal de revisión (art. 142 CPC); y (iii) que la inexistencia absoluta del presupuesto sustancial y procesal para reclamar judicialmente la rendición de cuentas no constituye causal de nulidad, según lo dispuesto taxativamente en el artículo 140 del CPC.

16. Impugnada la anterior providencia, la misma fue confirmada íntegramente por el **Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá**, por medio de **Auto del 19 de abril de 2016**²⁶, en el que agregó que, siendo la falta de jurisdicción una excepción previa (art. 97.1 CPC), no existía justificación alguna para no haberse propuesto oportunamente en la etapa procesal correspondiente. Por lo tanto, advirtió que, acoger una solicitud de nulidad formulada de manera extemporánea, implicaría atentar contra la cosa juzgada, la seguridad jurídica, la prohibición de revocar o reformar las sentencias judiciales firmes e incurrir en fraude a resolución judicial, ya que se desconocería el pronunciamiento que, sobre el particular, efectuó el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 19 de septiembre de 2006.

17. Finalmente, cabe agregar que, por medio de la Resolución 017 del 28 de diciembre de 2015²⁷, el agente liquidador, nombrado por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, ordenó el cierre definitivo de la liquidación forzosa administrativa de los negocios, bienes y haberes de la ASONAVI, y declaró terminada su existencia legal.

C. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA DEMANDA DE TUTELA

18. Con fundamento en la situación fáctica expuesta, el apoderado del Distrito Capital, Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, les atribuye a los autos proferidos por los juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016, respectivamente, dentro del mencionado proceso de rendición provocada de cuentas, que rechazaron la solicitud de nulidad de la sentencia que condenó al Distrito Capital a pagar la suma de sesenta y siete mil

²⁵ Folios 248 a 249 del cuaderno de pruebas II.

²⁶ Folios 250 a 251 del cuaderno de pruebas II.

²⁷ Folios 95 a 109 del cuaderno principal.

ochocientos ochenta y seis millones, cuatrocientos cuarenta y tres mil doscientos ochenta y tres pesos (\$67.886.443.283.00), la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la Constitución), al considerar que incurren en un *defecto orgánico* y en *violación directa de la Constitución*.

A su juicio, el defecto orgánico se configuró en la actuación de dichas autoridades judiciales, como consecuencia de haberse tramitado ante la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil un asunto cuyo conocimiento le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En efecto, explica que una interpretación sistemática del artículo 12 del CPC, así como de los artículos 82 y 83 del Decreto 01 de 1984, normas vigentes al momento de iniciación del proceso de rendición provocada de cuentas, en su entender, permitía concluir que al tratarse de una controversia originada en la actividad desarrollada por una entidad pública del orden territorial y ejecutada mediante actos administrativos, la competencia para asumir su conocimiento, por disposición del legislador, se encuentra asignada a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Bajo ese entendido y en consonancia con lo anterior, asevera que las aludidas providencias violan de manera directa la Constitución, habida cuenta que, por su intermedio, *“se desconoce nada más y nada menos que la organización institucional de la administración de justicia que desde la propia Constitución establece la existencia de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción contencioso administrativa, la cual es especial desde el punto de vista orgánico-funcional para conocer de los litigios y resolver los procesos en que sea parte el Estado, cual ocurre en este caso en que la parte demandada fue Bogotá D.C.”*.

En ese orden de ideas, advierte que la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso, con ocasión del trámite de una rendición provocada de cuentas ante la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil, como si se tratara de una controversia entre particulares y no de una demanda dirigida en contra de una persona jurídica de derecho público, adquiere mayor connotación, si se tiene en cuenta que la cuantía de las pretensiones, actualizadas a valor real, supera un cuarto de billón de pesos, lo cual *“es equivalente al presupuesto de Bogotá D.C. para atender las necesidades de vivienda de la población más pobre de la ciudad en los próximos cuatro años”*.

Pretensiones de la demanda

19. Así las cosas, a través de la presente acción de tutela, solicita que se deje sin efectos el Auto proferido por el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá el 19 de abril de 2016, que confirmó el proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de la misma ciudad el 11 de diciembre de 2015, mediante el cual se rechazó de plano la solicitud de nulidad de todo lo actuado dentro del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas, por falta absoluta de jurisdicción, bajo el argumento de haberse propuesto el

incidente con posterioridad a la sentencia y no alegarse dicha irregularidad procesal como excepción previa²⁸.

D. PRUEBAS RELEVANTES APORTADAS AL PROCESO

20. Las pruebas relevantes aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, son las siguientes:

- Copia simple de la Resolución N°. 0469 del 16 de julio de 1997, expedida por el alcalde mayor de Bogotá, Paul Bromberg Zilberstein, por medio de la cual se ordena la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI (f. 85-89, cuaderno 1).
- Copia simple de la Resolución N°. 020 del 16 de septiembre de 2008, expedida por el subsecretario distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, mediante la cual se ordena la liquidación forzosa administrativa de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI (f. 90-94, cuaderno 1).
- Copia simple de la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, el 23 de febrero de 2011, dentro del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas promovido por Judith León Salamanca y otros, en contra del Distrito Capital (f. 4-70, cuaderno 1).
- Copia simple del Auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá, el 29 de abril de 2015, dentro del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas promovido por Judith León Salamanca y otros en contra del Distrito Capital, ordenando pagar lo estimado en la demanda (f. 71, cuaderno 1).
- Copia simple del Auto de aclaración proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá el 23 de noviembre de 2015, dentro del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas promovido por Judith León Salamanca y otros en contra del Distrito Capital (f. 72, cuaderno 1 y f. 19 del cuaderno 2).
- Copia simple del Auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá, el 11 de diciembre de 2015, mediante el cual se rechaza de plano la solicitud de nulidad propuesta por el extremo pasivo dentro del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas promovido por Judith León Salamanca y otros en contra del Distrito Capital (f. 73-75, cuaderno 1).
- Copia simple de la Resolución N°. 017 del 28 de diciembre de 2015, expedida por el agente liquidador, Víctor Eduardo Medina Johnson, mediante la cual se ordena el cierre definitivo de la liquidación forzosa

²⁸ Folio 136 cuaderno principal.

administrativa de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI y se declara terminada su existencia legal (f. 95-109, cuaderno 1).

- Copia simple del Auto dictado por el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, el 19 de abril de 2016, por medio del cual se confirma en todas sus partes la providencia del 11 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de la misma ciudad (f. 76-78, cuaderno 1).
- Copia simple de la cuenta de cobro presentada por el apoderado de los demandantes al alcalde mayor de Bogotá, por la suma de \$273.557.757.595, actualizada a 31 de marzo de 2016, de conformidad con la condena impuesta dentro del proceso de rendición provocada de cuentas promovido por Judith León Salamanca y otros en contra del Distrito Capital (f. 79-84, cuaderno 1).

E. TRÁMITE PROCESAL Y RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

21. Por Auto del 6 de julio de 2016, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia admitió la acción de tutela²⁹ y, con el fin de conformar debidamente el contradictorio, ordenó ponerla en conocimiento de las autoridades judiciales demandadas, de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de la partes e intervinientes en el proceso abreviado de rendición provocada de cuentas, así como de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a fin de que se pronunciaran respecto de los hechos y las pretensiones propuestas por la accionante. Sin embargo, vencido el término dispuesto para el efecto, únicamente atendieron el requerimiento judicial el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá³⁰, el apoderado de los demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas³¹ y el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado³².

Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá

22. Dentro del término concedido para el efecto, el titular del Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá dio respuesta a la acción de tutela, mediante escrito en el que sostuvo, luego de realizar un breve recuento de las actuaciones adelantadas en el proceso de rendición provocada de cuentas, que su proceder no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la parte actora, comoquiera que los hechos expuestos corresponden a los mismos alegados en el incidente de nulidad, los cuales fueron objeto de estudio y pronunciamiento por parte de ese despacho en decisión proferida el 11 de diciembre de 2015, en la que se dispuso su rechazo con fundamento en razones fácticas y jurídicas, basadas en las reglas de la

²⁹ Folio 169 del cuaderno de primera instancia.

³⁰ Folio 237 del cuaderno de primera instancia.

³¹ Folio 175 del cuaderno de primera instancia.

³² Folio 233 del cuaderno de primera instancia.

sana crítica y los criterios de interpretación e independencia que priman en todas las actuaciones judiciales, providencia que, además, fue confirmada íntegramente por el juez de segundo grado.

Demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas

23. En respuesta al requerimiento judicial, Álvaro Benito Escobar Henríquez, obrando en calidad de apoderado sustituto de los demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas, inició cuestionando la extemporaneidad de la solicitud de nulidad por falta de jurisdicción formulada por la parte actora. En opinión del interviniente, la presunta irregularidad en el trámite de dicho proceso fue discutida y decidida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en providencia del 19 de septiembre de 2006, es decir, hace aproximadamente diez años y, por tanto, excede el ámbito temporal y material de protección de la acción de tutela. Agregó, además, que resulta inaceptable que después de proferida sentencia de primera y segunda instancia, la parte demandada pretenda plantear inoportunamente como nulidad un hecho que bien pudo haber alegado como excepción previa en la contestación de la demanda.

No obstante lo anterior, en lo que respecta al fundamento del incidente, esto es, en relación con la jurisdicción y competencia de la justicia ordinaria civil para conocer procesos de rendición de cuentas contra entidades de derecho público, recordó que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia proferida el 16 de septiembre de 2008³³, afirmó que *“aun cuando la parte demandada o demandante en un proceso sea una entidad pública, su naturaleza no es la que únicamente determina cuál de las jurisdicciones es la competente para tramitar y decidir el proceso, puesto que hay que determinar la clase de acción, como en este caso, ‘y vemos que [en] la jurisdicción contencioso administrativa no existe señalado un trámite para exigir la rendición de cuentas, y que este procedimiento sólo opera en materia ordinaria, por tal razón las acciones encaminadas a obtener la rendición provocada de cuentas, necesariamente debieron iniciarse ante los jueces civiles a través del proceso abreviado, como en efecto se hizo [...]”*.

Sobre esa base, concluye que el amparo constitucional solicitado tampoco está llamado a prosperar en el presente caso, puesto que, además de que la norma especial contenida en el artículo 418 del CPC no distingue entre la naturaleza jurídica de quienes están llamados a rendir cuentas de su gestión, permitiendo la participación tanto de los particulares como de las entidades de derecho público, dicho procedimiento únicamente se encuentra estatuido en la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil, de manera que si se accede a lo pretendido en sede de tutela, ningún juez tendría jurisdicción y competencia para adelantar este proceso.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

³³ Rad. 2008 01501 -00.

24. Frente a los hechos aducidos en la demanda de tutela, el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se limitó a señalar que la situación expuesta no guarda relación alguna con las competencias y funciones asignadas por la ley a dicha entidad, razón por la cual no emite pronunciamiento alguno sobre el particular y, por consiguiente, solicitó su desvinculación del presente trámite.

F. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 13 de julio de 2016

25. La sentencia de primera instancia **negó** por improcedente la acción de tutela³⁴, tras considerar que no cumple con el requisito de *inmediatez*. A su juicio, la irregularidad aducida por el apoderado del ente distrital fue materia de pronunciamiento por parte de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Auto del 19 de septiembre de 2006, y solo después de casi diez años de haberse resuelto la cuestión relativa a la falta de jurisdicción dentro del proceso de rendición provocada de cuentas, acudió al amparo constitucional. Adicionalmente, destacó el hecho de que, habiendo presentado una acción de tutela anterior, tampoco en esa ocasión haya manifestado dicha irregularidad procesal.

Impugnación

26. Inconforme con la anterior decisión y dentro del término previsto, la parte actora impugnó la sentencia de primera instancia³⁵. Señaló que el presupuesto de inmediatez sí se satisface en el presente caso, comoquiera que la acción de tutela no tiene como propósito dejar sin efectos la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 19 de septiembre de 2006, sino los Autos dictados el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 por las autoridades judiciales demandadas, de ahí que habiéndose promovido el amparo constitucional el 24 de junio siguiente, el mismo resulte oportuno.

En todo lo demás, se reafirmó en lo expuesto en su demanda de tutela.

Segunda instancia: sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 24 de agosto de 2016

27. La sentencia de segunda instancia³⁶ **confirmó** el fallo de primera instancia. En su criterio, si aun en gracia de discusión se acogiera el planteamiento expuesto por la parte actora, en el sentido de que la acción de tutela satisface el presupuesto de inmediatez porque se dirige a cuestionar las providencias dictadas el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016, y aquella se promovió el 24 de junio siguiente, lo cierto es que estas no ameritan reproche alguno, por cuanto resultan razonables y ajustadas al marco normativo

³⁴ Folio 274 del cuaderno de primera instancia.

³⁵ Folio 302 del cuaderno de primera instancia.

³⁶ Folio 13 del cuaderno de segunda instancia.

aplicable para el efecto, ya que se fundaron en el hecho de que la irregularidad procesal planteada por el extremo demandado fue resuelta por el superior jerárquico, decisión que hizo tránsito a cosa juzgada.

G. ACTUACIONES ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Remitido el expediente de tutela a la Corte Constitucional, la Sala de Selección Número Diez, mediante Auto del 28 de octubre de 2016, notificado el 16 de noviembre siguiente, dispuso su revisión, al aceptar la insistencia presentada por el Defensor del Pueblo, el 26 de octubre de 2016³⁷.

1. Una vez efectuado el estudio preliminar del caso, ante la necesidad de verificar los supuestos de hecho que sirvieron de fundamento para promover la acción de tutela y mejor proveer, la Sala Segunda de Revisión³⁸, por **Auto del 10 de marzo de 2017**, ordenó oficiar al Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá para que remitiera, en calidad de préstamo o en copia, el expediente completo del proceso abreviado de rendición provocada de cuentas número 11001400305320140068200. En la misma providencia dispuso, además, que una vez se recibiera dicha documentación, se le informara a las partes y terceros con interés sobre su recepción, para efectos de que se pronunciaran al respecto, en caso de considerarlo necesario, *suspendiendo* los términos para fallar el proceso a partir de la fecha y hasta por cuarenta días más contados desde el momento en que se allegara el respectivo expediente.

2. El 22 de marzo de 2017, la Secretaría General de la corporación envió al despacho del entonces Magistrado sustanciador el expediente correspondiente al proceso de rendición provocada de cuentas número 11001400305320140068200. Este consta de 1 archivo digital y 71 cuadernos, organizados en 6 cajas³⁹.

3. Durante el trámite de revisión, las partes y terceros con interés en el mismo, remitieron numerosos documentos relacionados con la materia objeto de debate, a fin de que fueran evaluados por esta Sala al momento de adoptar la presente decisión. Dado el extenso material documental, la Sala procederá a relacionarlos en el siguiente cuadro para, ulteriormente, abordar aspectos puntuales de su contenido, en la medida en que sea necesario para la solución del caso concreto:

	Fecha	Remitente	Asunto	Ubicación
1	14/12/2016	Álvaro B. Escobar Henríquez, apoderado sustituto de los demandantes en el proceso de rendición provocada	Argumentos complementarios acerca de la improcedencia de la acción de tutela y solicitud de que se confirmen las sentencias proferidas por los	f. 37 a 52 cuaderno de pruebas

³⁷ Folio 8 del cuaderno de revisión en la Corte Constitucional.

³⁸ Luis Guillermo Guerrero Pérez. Folio 61 del cuaderno de revisión en la Corte Constitucional.

³⁹ Ver, oficio remisorio visible a folios 71 a 73 del cuaderno de pruebas.

		de cuentas	respectivos jueces de instancia.	
2	08/03/2017	Enrique Peñaloza Londoño, Alcalde Mayor de Bogotá	Consideraciones generales en oposición a los planteamientos expuestos por el abogado de los demandantes en el proceso de rendición de cuentas y solicitud de revocar las decisiones proferidas por los jueces de instancia, a fin de que se garantice la aplicación del principio del juez natural.	f. 54 a 60 cuaderno de pruebas
3	13/03/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Alegatos en los que se ratifican los argumentos expuestos en el escrito presentado el 14 de diciembre de 2016.	f. 66 a 67 cuaderno de pruebas
4	24/03/2017	Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá	Información acerca del proceso ejecutivo iniciado con posterioridad al de rendición de cuentas y remisión de las providencias dictadas, el 23 de marzo de 2017, dentro de dicho trámite, incluido el mandamiento de pago.	f. 95 a 145 cuaderno de pruebas
5	27/03/2017	Sergio Ignacio Llinás Angulo, apoderado principal de los demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas	Escrito complementario a los memoriales presentados en sede de revisión por el apoderado sustituto y objeción al impacto fiscal alegado por la parte actora. Anexo de documentos de soporte.	f. 165 cuaderno de pruebas
6	29/03/2017	Alfredo Beltrán Sierra, apoderado de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá	Pronunciamiento en relación con el Auto del 10 de marzo de 2017 y solicitud de medida provisional . Anexo de documentos de soporte.	f. 211 a 369 cuaderno de pruebas
7	17/04/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Aclaración y respuesta a los planteamientos expuestos por el Alcalde Mayor de Bogotá en su escrito del 8 de marzo de 2017.	f. 390 a 410 cuaderno de pruebas
8	27/04/2017	Gloria Astrid Mesa Vásquez, abogada de la Secretaría Jurídica	Pronunciamiento en relación con el Auto del 10 de marzo de 2017 y reiteración de la	f. 577 a 580 cuaderno de pruebas

		Distrital de Bogotá	solicitud de medida provisional.	
9	27/04/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Argumentos complementarios en adición al escrito presentado el 17 de abril de 2017. Anexo de documentos de soporte.	f. 585 a 676 cuaderno de pruebas
10	02/05/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Alegatos en sede de revisión. Anexo de documentos de soporte.	f. 678 a 707 cuaderno de pruebas
11	19/05/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Anexo de los últimos memoriales presentados ante el Juzgado 53 Civil Municipal de Bogotá, que contienen los recursos interpuestos contra el mandamiento de pago librado dentro del proceso ejecutivo.	f. 708 a 729 cuaderno de pruebas
12	12/10/2017	Alfredo Beltrán Sierra	Reiteración de la solicitud de medida provisional consistente en la suspensión del proceso ejecutivo.	f. 801 cuaderno de pruebas
13	18/10/2017	Álvaro B. Escobar Henríquez	Anexo de algunas providencias dictadas por el Juzgado 53 Civil Municipal de Bogotá con posterioridad al mandamiento ejecutivo.	f. 803 a 918 cuaderno de pruebas
14	23/10/2017	Juan Pablo Cardona Acevedo, director jurídico de la Caja de Vivienda Popular	Información acerca del traslado de una comunicación por competencia a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat.	f. 920 a 921 cuaderno de pruebas

4. Dentro de los documentos relacionados en el cuadro anterior, cabe destacar el oficio remitido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá el 24 de marzo de 2017⁴⁰, mediante el cual informó acerca de la ejecución iniciada en ese despacho a continuación del proceso de rendición provocada de cuentas, adjuntando copia del mandamiento de pago proferido el 23 de marzo anterior, y de otras providencias relacionadas con dicho trámite.

5. Como también se hizo referencia en el mismo cuadro, el 29 de marzo de 2017, el abogado Alfredo Beltrán Sierra, apoderado de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, elevó solicitud de medida provisional, consistente en la

⁴⁰ Folio 95 del cuaderno de revisión en la Corte Constitucional.

suspensión del proceso ejecutivo que actualmente se adelanta en el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá, a continuación del proceso de rendición provocada de cuentas, invocando la urgente necesidad de proteger los recursos públicos del Distrito Capital, los cuales, en su sentir, “*se encuentran en grave peligro de no ser recuperados jamás si se avanza en el proceso de ejecución*”.

6. Con el fin de que fuera evaluado cuidadosamente el material documental allegado como prueba al proceso por las partes y terceros con interés antes de proferir una decisión de fondo, la Sala Segunda de Revisión, por **Auto del 24 de mayo de 2017**, resolvió mantener la suspensión de términos decretada mediante Auto del 10 de marzo de 2017, hasta por noventa (90) días más, contados a partir de la notificación de dicha providencia.

7. El 27 de junio de 2017, el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, entonces sustanciador del asunto, presentó escrito dirigido a los demás magistrados que integran la Sala Segunda de Revisión, en el que puso en conocimiento la posible existencia de un impedimento⁴¹ para participar en la presente decisión, con fundamento en la causal consignada en el numeral 5ª del artículo 56 de la Ley 906 de 2004. Dicho trámite suspendió automáticamente los términos para fallar el proceso, hasta tanto el mismo fuera resuelto.

8. Sin embargo, mediante **Auto del 26 de julio de 2017**⁴², los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo resolvieron no aceptar el impedimento presentado por el magistrado ponente, en consideración a que en la situación expuesta no se configuraba la causal alegada.

9. Como consecuencia de lo anterior, el 28 de julio de 2017, la Secretaría General de la corporación informó que, no habiéndose aceptado el impedimento propuesto, los términos que habían sido suspendidos con ocasión de dicho trámite se reanudaron a partir del 26 de julio de 2017.

10. Una vez retomado el estudio de la documentación aportada por las partes y terceros con interés en el trámite de revisión, la Sala advirtió lo siguiente:

- Que, actualmente, cursa en el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá, proceso ejecutivo iniciado con posterioridad al de rendición provocada de cuentas (art. 306 CGP), en el cual se libró mandamiento ejecutivo en contra del Distrito Capital, mediante Auto del 23 de marzo de 2017⁴³. En dicha providencia (i) se ordenó el pago del valor correspondiente a la estimación de perjuicios en favor de mil trescientas treinta y nueve (1339) personas; (ii) se negó el mandamiento de pago respecto de otras cuatrocientas noventa y un (491) personas; y (iii) se dictó una medida cautelar consistente en el embargo de dineros

⁴¹ Folio 766 del cuaderno de revisión en la Corte Constitucional.

⁴² Folio 764 del cuaderno de revisión en la Corte Constitucional.

⁴³ Folios 96 a 121 del cuaderno de pruebas.

que se encontraran depositados o que en el futuro se depositaran en cuentas bancarias del Distrito Capital, limitado a la suma de cuatro mil novecientos millones de pesos (\$4.900.000.000.00)⁴⁴.

- Que, a su vez, mediante proveído de la misma fecha⁴⁵, se *inadmitió* la acción ejecutiva respecto de dos mil trescientos diez (2310) reclamantes, debido a que no se allegaron al proceso los poderes de representación para promover la demanda de rendición provocada de cuentas, frente a lo cual se concedió un término de cinco (5) días para que se subsanara dicho defecto.
- Que, contra las providencias dictadas el 23 de marzo de 2017, el apoderado de los demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas presentó, el 28 de marzo de 2017, solicitud de aclaración y adición⁴⁶, y el 11 de mayo siguiente, interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación⁴⁷.

11. Con el fin de conocer el estado actual del proceso ejecutivo iniciado con posterioridad al de rendición provocada de cuentas y el trámite impartido a las solicitudes y recursos interpuestos contra el mandamiento de pago librado en contra de la parte actora, la Sala Segunda de Revisión, a través de **Auto del 25 de septiembre de 2017**, dispuso: (i) oficiar al Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá para que, en el término de tres días hábiles contados a partir de la notificación de dicho proveído, informara al despacho del magistrado ponente el estado actual del proceso ejecutivo iniciado con posterioridad al de rendición provocada de cuentas número 11001-40-03-053-2014-00682-00, relacionando todas las actuaciones subsiguientes al mandamiento ejecutivo librado el 23 de marzo de 2017; y (ii) ampliar la suspensión de términos decretada mediante Auto del 24 de mayo de 2017, hasta que se cumpliera el término máximo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.

12. El 12 de octubre de 2017, la Secretaría General de la corporación remitió al despacho del magistrado ponente, certificación expedida por la secretaria del Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá el 9 de octubre anterior, en respuesta al Auto del 25 de septiembre de 2017⁴⁸. Según la información contenida en dicho escrito, mediante proveídos del 5 de mayo, 20 de junio, 16 de agosto y 6 de octubre de 2017, se resolvieron las solicitudes y recursos interpuestos por las partes en contra de los Autos del 23 de marzo de 2017, decisiones que no modificaron lo inicialmente resuelto por el juez de conocimiento, quedando en firme las siguientes medidas procesales: (i) el mandamiento de pago librado en favor de mil trescientos treinta y nueve (1339) demandantes; (ii) la medida cautelar de embargo de dineros del

⁴⁴ Según la estimación hecha por el apoderado de los demandantes en el proceso de rendición provocada de cuentas, la suma adeudada asciende al valor de \$67.886.443.283.

⁴⁵ Folios 122 a 145 del cuaderno de pruebas.

⁴⁶ Folios 271 a 274 del cuaderno de pruebas.

⁴⁷ Folios 292 a 313 del cuaderno de pruebas.

⁴⁸ Folio 795 del cuaderno de pruebas.

Distrito Capital por la suma de \$4.900.000.000.00; y (iii) la orden de negar la ejecución respecto de otros dos mil ochocientos un (2801) reclamantes.

13. Comoquiera que en la certificación allegada no se adjuntaron las providencias allí relacionadas y que durante el trámite de revisión el abogado Álvaro Escobar Henríquez, con el ánimo de suplir esa carencia, aportó solo algunas de estas piezas procesales, por **Auto del 24 de octubre de 2017**, la Sala Segunda de Revisión ordenó oficiar nuevamente al Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá para que, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, se sirviera remitir copia de los Autos proferidos el 6 de octubre de 2017, con ocasión del proceso número 11001-40-03-053-2014-00682-00 que cursa en ese despacho.

14. En la misma providencia, decretó, además, como medida provisional para garantizar la efectividad de la presente decisión, la *suspensión* inmediata del proceso ejecutivo número 11001-40-03-053-2014-00682-00, iniciado con posterioridad al de rendición provocada de cuentas, hasta tanto se recaudara y evaluara el material probatorio requerido y se dictara esta sentencia. Ello, con el fin de evitar que se configurara de un perjuicio irremediable, ante el riesgo inminente de que culminara dicha ejecución antes de que esta corporación se pronunciara definitivamente sobre la acción de tutela que se revisa y se hiciera efectivo el desembolso de recursos que integran el patrimonio público del Distrito Capital, los cuales difícilmente podrían llegar a recuperarse frente a un eventual fallo favorable a los intereses de la parte accionante.

15. Finalmente, el 3 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la corporación informó que vencido el término señalado en el Auto del 24 de octubre anterior, no se recibió respuesta alguna por parte del Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Esta Corte es competente para conocer de la revisión de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional, mediante Auto del 14 de junio de 2016, resolvió escoger el expediente de tutela T-5.475.189 y repartirlo a la Sala Segunda de Revisión.

B. CUESTIÓN PREVIA: LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LOS AUTOS PROFERIDOS EL 11 DE DICIEMBRE DE 2015 Y EL 19 DE ABRIL DE 2016, POR LOS JUZGADOS CINCUENTA Y TRES CIVIL MUNICIPAL Y VEINTISÉIS CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, RESPECTIVAMENTE. Reiteración de la sentencia SU-585 de 2017

2. El asunto que ocupa la atención de la Sala consiste en un amparo constitucional interpuesto contra una providencia judicial. Al respecto, esta Corte ha reconocido que la vigencia de los derechos fundamentales es una exigencia superior, predicable también de los jueces de la República, razón por la cual aceptó la procedencia excepcional de la acción de tutela contra las providencias judiciales⁴⁹. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la solicitud de amparo interpuesta contra decisiones judiciales no puede convertirse en un mecanismo ordinario de instancia judicial adicional que afecte la independencia y autonomía judicial en el ejercicio de sus competencias, ni que vulnere la seguridad jurídica, a través del desconocimiento sistemático de la cosa juzgada, razones todas que justifican el reforzamiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, cuando esta se enfrenta a una decisión proferida por una autoridad judicial. Lo anterior significa que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, autos y sentencias, no puede agotarse con el estudio de los requisitos ordinarios de cualquier acción de tutela, sino que requiere un análisis mucho más exigente.

3. Puesto lo anterior de presente, la sentencia C-590 de 2005 estableció unas “*causales genéricas de procedibilidad*” de la acción de tutela contra providencias judiciales, las cuales deben ser acreditadas en todos los casos para que el asunto pueda ser examinado por el juez constitucional. Se trata de los **requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales**. De esta forma, la sentencia referida estableció seis (6) elementos que habilitan el examen de fondo en casos muy excepcionales de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales y al mismo tiempo, delimitó ocho (8) situaciones o *causas especiales de procedibilidad*, como formas de violación de un derecho fundamental por la expedición de una providencia judicial. Estas últimas son **causales o hipótesis en las que la acción de tutela previamente declarada procedente, conduce a dejar sin efectos la providencia judicial controvertida**. Esto quiere decir que para que la acción de tutela con este tipo de pretensiones prospere deberá ser procedente y probar al menos uno de los defectos denominadas por la jurisprudencia como “*causales específicas de procedibilidad*”⁵⁰.

⁴⁹ Frente a las actuaciones de hecho del funcionario judicial: Corte Constitucional, sentencia T-079/93. “*La exigencia constitucional de la protección efectiva de los derechos fundamentales no tendría lugar en estos casos extremos si no fuese por la acción de tutela, utilizada aquí bajo el presupuesto de que se trata de actuaciones de hecho, caracterizadas por el capricho del funcionario judicial, por su falta de fundamento objetivo y por vulnerar los derechos fundamentales*”: Corte Constitucional, sentencia T-055/94.

⁵⁰ La expresión *causales de prosperidad de la acción de tutela contra providencia judicial*, en lugar de la de “*causales específicas de procedibilidad*” ha sido utilizada, entre otras, en las sentencias: T-969/09, Sala Segunda de Revisión; T-084/10, Sala Primera de Revisión; T-096/10, Sala Tercera; T-142/11, Sala Tercera; T-266/12, Sala Quinta; T-220/12, Sala Segunda; T-320/12, Sala Tercera; T-1047/12, Sala Tercera; T-205/13,

En síntesis, las **causales de procedencia de la acción de tutela interpuestas contra providencias judiciales**⁵¹, que permiten al juez constitucional entrar a analizar de fondo el asunto se pueden sintetizar en que:

i) Se cumpla con el carácter subsidiario de la acción de tutela, a través del agotamiento de todos los medios de defensa judicial. *“En todo caso, este criterio puede flexibilizarse ante la posible configuración de un perjuicio irremediable”*⁵²;

ii) La tutela se interponga en un término razonable, de acuerdo con el principio de inmediatez. Si bien es cierto que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que la misma quedó en firme. En razón de ello, esta corporación ha considerado que *“un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y en otros eventos, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela”*⁵³.

iii) Exista legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva.

iv) La providencia judicial controvertida no sea una sentencia de acción de tutela⁵⁴ ni, en principio, la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional⁵⁵, ni la acción de nulidad por inconstitucionalidad, por parte del Consejo de Estado⁵⁶;

Sala Quinta; T-065A/14, Sala Tercera; T-265/14 Sala Tercera; T-186/15, Sala Tercera; T-242/17, Sala Segunda; T-415/17, Sala Tercera.

⁵¹ Según la sentencia C-590/05 los **requisitos generales o de procedencia de la acción de tutela contra providencias 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 (...), 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. 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 (...), c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...), d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...), 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 (...)”*: Corte Constitucional, sentencia C-590 /05.

⁵² Corte Constitucional, sentencia SU/573/17.

⁵³ Ver entre otras las sentencias T-328/10, T-526/05 y T-692/06.

⁵⁴ Ver entre otras las sentencias sentencia SU-1219/01, T-133/15, T-373/14, y T-272/14. *“Con mayor razón si se tiene en cuenta que todas las sentencias de tutela son objeto de estudio para su eventual selección y revisión en esta Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas”*: Corte Constitucional, sentencia SU-573/17.

⁵⁵ *“Ocurre que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, es enfático: no procede la tutela “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”, y, estas características son propias de la sentencia que define una acción de inconstitucionalidad, luego también por esta razón es improcedente la tutela en la presente acción”*: Corte Constitucional, sentencia T-282/96.

⁵⁶: *“(…) considera la Corte que es improcedente la acción de tutela contra decisiones de la Corte Constitucional y, se agrega en esta oportunidad, contra decisiones del Consejo de Estado que resuelven acciones de nulidad por inconstitucionalidad. Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales*

v) El accionante cumpla con unas cargas argumentativas y explicativas mínimas, al precisar los hechos que generan la vulneración e identificar los derechos fundamentales afectados. No se trata de convertir la acción de tutela, de por sí informal, en un mecanismo ritualista, sino de exigir unas cargas procesales razonables para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial⁵⁷. Gracias a estas cargas argumentativas, se evita que el juez de tutela realice un control oficioso de la validez de la providencia judicial, el que sería contrario a la seguridad jurídica, a la independencia y a la autonomía judicial. En esto, resulta fundamental que el juez interprete adecuadamente la demanda, con el fin de evitar que imprecisiones intrascendentes sean utilizadas como argumento para declarar la improcedencia del amparo, lo que contrariaría la esencia misma y rol constitucional de la acción de tutela. Cuando se trate de un defecto procedimental, el actor deberá además argumentar por qué, a su juicio, el vicio es sustancial, es decir, con incidencia en la resolución del asunto y/o afectación de los derechos fundamentales invocados. En este aspecto, resulta de vital importancia identificar el vicio en el que incurre la providencia, es decir la causal, o la llamada “*causal especial de procedibilidad*”, la que de verificarse determinaría la prosperidad de la tutela contra la providencia judicial.

vi) Finalmente, se concluya que el asunto reviste de relevancia constitucional. Esto se explica en razón del carácter subsidiario de la acción de tutela, logrando así establecer objetivamente qué asuntos competen al juez constitucional, y cuáles son del conocimiento de los jueces ordinarios, ya que el primero solamente conocerá asuntos de dimensión constitucional; de lo contrario podría estar arrebatando competencias que no le corresponden. A esta decisión solo podrá llegarse después de haber evaluado juiciosamente los cinco requisitos anteriores, ya que es a raíz del correcto entendimiento del problema jurídico, que las respectivas acciones de tutela consagran que se puede identificar la importancia predicada a la luz de la interpretación y vigencia de la Constitución Política.

Verificación de los requisitos en la tutela interpuesta por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá contra las providencias proferidas el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 por los Juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente

4. En primer lugar, se constata que la acción presentada cumple con el requisito de **subsidiariedad**. En el caso de la tutela contra providencias

establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad”: Corte Constitucional, sentencia SU-391/16, reiterada por SU-573/17.

⁵⁷ “Esto no controvierte la informalidad que caracteriza a la acción de tutela, pues, como ya se dijo, en tratándose de la procedencia del amparo constitucional contra providencias judiciales, el ordenamiento constitucional también resguarda la seguridad jurídica y la autonomía de los jueces”: Corte Constitucional, sentencia T-265/14.

judiciales, este requisito exige que se hayan agotado todas las instancias, activado los mecanismos y ejercido los recursos que se encuentran a disposición de las partes y que permitan plantear y resolver de manera suficiente las cuestiones que ahora son puestas en conocimiento del juez de tutela. Lo anterior implica que el carácter residual de la acción de tutela contra providencias judiciales exige verificar si el problema jurídico planteado en la controversia formulada puede ser resuelto por un mecanismo procesal que de ordinario se encuentra previsto para tal efecto (*idoneidad del medio*) y si, además, las circunstancias del caso implican que la decisión que se hubiere adoptado al resolver dicho mecanismo, tiene la aptitud de proteger adecuadamente los derechos fundamentales en cuestión (*eficacia del medio*).

El amparo que en esta oportunidad revisa la Sala va dirigido contra dos autos. El primero proferido el 11 de diciembre de 2015 por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá que, rechazó de plano la solicitud de nulidad de la sentencia en la que resultó condenado el distrito capital en el proceso de rendición provocada de cuentas. Dicho auto descartó que existiera nulidad en el proceso y en el fallo por falta de competencia de la Jurisdicción Ordinaria para tramitar el presente asunto y que la competente fuera la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo alegaba el peticionario. Consideró que el asunto ya había sido resuelto desde el 19 de septiembre de 2006, cuando el Tribunal Superior de Bogotá resolvió la apelación contra el rechazo de la primera demanda el 19 de abril de 2016 y que, en todo caso, dicho vicio debió alegarse antes de la sentencia. Esta providencia fue debidamente apelada y el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, confirmó integralmente el rechazo de la solicitud de nulidad. Es de advertir que contra dichas providencias no existe recurso adicional alguno y se trata de decisiones definitivas.

Por otra parte, las situaciones puestas de presente en la solicitud de nulidad y que fueron resueltas en las providencias aquí controvertidas ya habían sido discutidas por la accionante en oportunidades procesales anteriores, lo que demuestra que sí se utilizaron los diferentes mecanismos a disposición para plantear la situación: (i) la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat -, alegó a título de excepción previa la falta de competencia de la Jurisdicción Ordinaria para conocer del proceso⁵⁸. A pesar de que dicha alegación no corresponde exactamente a la expresión que en su momento se consideraba técnica para esto, es decir, “*Falta de jurisdicción*”, es evidente que independientemente del nombre dado a la excepción, su fundamento y su explicación apuntaban a que el asunto no debía tramitarse ante dicha jurisdicción. En la solicitud de nulidad, la Alcaldía explica cómo técnicamente la diferencia entre falta de jurisdicción y falta de competencia es compleja, pero su excepción previa apuntaba a controvertir la capacidad jurídica del juez para tramitar y decidir el asunto⁵⁹. En ese sentido, debían los

⁵⁸ Folio 62 cuaderno de pruebas I.

⁵⁹ “Ahora bien, debemos empezar por hacer una clara definición de los conceptos competencia y jurisdicción, a fin de comprender de manera inequívoca la causal en la cual se ve incurso el proceso: Respecto a la jurisdicción se considera como el poder genérico de administrar justicia, dentro de los poderes y atribuciones de la soberanía del Estado; por su parte la competencia es precisamente el modo o manera

jueces de instancia de la presente acción de tutela interpretar los argumentos del ahora accionante en la excepción propuesta, más allá de la denominación que le hubiese sido atribuida, a efectos de advertir que en dicho mecanismo de defensa controvertió que el juez detentara competencia porque el asunto correspondía a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado, si incluso en gracia de discusión se aceptara el argumento de que la excepción previa no controvertía la denominada falta de jurisdicción, porque no se denominó así, sino la falta de competencia del juez municipal que tramitaba la demanda de rendición de cuentas, habría que concluir que no le resultaba exigible insistir en la falta de jurisdicción, ya que el asunto ya había sido objeto de decisión por parte del Tribunal Superior de Bogotá el que, mediante Auto del 19 de septiembre de 2006 había revocado el rechazo de la demanda por falta de jurisdicción, al considerar que el asunto no le correspondía a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior implica que exigir alegar de nuevo la falta de jurisdicción, a pesar de que el juez superior funcional ya había zanjado la discusión y no existía posibilidad de que el inferior desconociera el auto que ordenó tramitar el asunto, sería irrazonable, ya que dicho mecanismo de defensa se hubiera tornado, como lo fue en efecto, ineficaz.

A la vez, la Alcaldía (ii) planteó a título de excepción de mérito la ausencia de obligación de rendir cuentas⁶⁰, asunto sustancial con la consecuencia procesal de que no era dicho juez el competente para ventilar y resolver el asunto. (iii) También la Alcaldía solicitó la nulidad del auto admisorio de la demanda, al alegar la falta de “*competencia objetiva*” para tramitar el asunto. (iv) Igualmente la ahora accionante solicitó la nulidad del auto del 7 de marzo de 2007⁶¹, en el que, al negarse a rendir las cuentas solicitadas por el juez, resultó condenada mediante auto, a pesar de que, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 418 del CPC⁶², cuando el demandado controvierte estar obligado a rendir cuentas, el asunto debe ser decidido en la sentencia⁶³. Al resultar condenado a rendir cuentas en la sentencia de segunda instancia del 23 de febrero de 2011, la Alcaldía se opuso dicha decisión, razón por la cual, ante su incumplimiento, mediante Auto del 29 de abril de 2015 fue condenada a pagar las cuentas de la demanda y (v) finalmente, acudió a solicitar la nulidad de la sentencia y apeló la decisión que le rechazó de plano dicha solicitud.

Lo anterior pone de presente que la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat cuestionó durante el desarrollo del proceso que la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil fuera la competente para resolver las pretensiones de los demandantes porque consideraba no estar obligado a

como se ejerce esa jurisdicción por circunstancias concretas de materia, cuantía, grado, turno, territorio imponiéndose por tanto una competencia, por necesidades de orden práctico.

Se considera entonces por competencia la facultad del juez para conocer en un asunto dado”: folios 1 – 7 del cuaderno I de incidente de nulidad.

⁶⁰ Folio 62 cuaderno de pruebas I.

⁶¹ Al respecto se puede consultar la sentencia T-1039 de 2008.

⁶² “Si el demandado alega que no está obligado a rendir las cuentas, el punto se resolverá en la sentencia...”

⁶³ Dicha tutela fue revisada por esta Corte mediante la sentencia T-1039/08.

rendir cuentas y, en todo caso, porque el asunto correspondería a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. La tutela cumple el principio de **inmediatez**, teniendo en cuenta que el apoderado de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat – interpuso acción de tutela el 24 de junio de 2016 en contra de las decisiones proferidas el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 por los Juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente, es decir, dos meses y cinco días después de que se negó de manera definitiva la solicitud de nulidad, por considerar que el asunto le correspondía a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que no se encontraba obligado a rendir cuentas.

Sin perjuicio de lo anterior, y en gracia de discusión, la Sala considera que la vulneración alegada en la acción de la referencia no solo se generó con ocasión del auto proferido el 19 de septiembre de 2006, mediante el cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil revocó el auto del 1 de noviembre de 2005 proferido por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá y, en su lugar, reconoció que el conocimiento del proceso de rendición provocada de cuentas en contra de la Secretaría Distrital del Hábitat correspondía a la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil, pues (i) dicha vulneración se habría mantenido constante, en la medida en que se predica de todo el proceso de rendición provocada de cuentas y solo habría culminado con la sentencia, su aclaración y las negativas de nulidad⁶⁴. Razón por la cual, el demandante, en su rol de accionado en el proceso ordinario, cuestionó durante todas las etapas procesales la competencia del juez civil para decidir el trámite judicial instaurado en su contra; (ii) en ese sentido, la Alcaldía de Bogotá objetó de manera permanente la competencia de los jueces civiles y solo decidió acudir a la acción de tutela cuando, a la luz del principio de subsidiariedad, agotó todos los instrumentos a su disposición para evitar la materialización definitiva de la vulneración de sus derechos fundamentales, la cual se concretó cuando quedó en firme la decisión judicial, el proceso de rendición provocada de cuentas, pues se volvió incontrovertible por los medios ordinarios. Lo anterior sucedió el 19 de abril de 2016, a través del auto que rechazó de plano la solicitud de nulidad interpuesta en contra del referido proceso - proferido por el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, que confirmó la decisión contenida en el auto de 11 de diciembre de 2015 proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá –.

Adicionalmente, es preciso destacar que la condena impuesta en el presente asunto tiene la potencialidad de afectar sensiblemente el patrimonio público y, al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “*cuando una entidad del*

⁶⁴ Esta Corte se pronunció respecto del requisito de inmediatez en un caso similar en los siguientes términos: “Sin embargo, en virtud del agravio implícito en la condena contra una entidad del Estado e involucrando recursos del tesoro público, que ha sido proferida por un despacho judicial carente de jurisdicción, “carecería de sentido exigir que la acción de tutela dirigida a proteger los derechos fundamentales eventualmente violados por dichas providencias, tuviera que ser presentada de manera inmediata. Dicha exigencia desconocería que, de acuerdo a lo que alega el accionante, estos derechos se pueden ver afectados de manera indefinida” (T-294 de marzo 25 de 2004), siendo el amparo constitucional el único medio eficaz a disposición, por carencia de otra vía judicial”: Corte Constitucional, sentencia T-390/12.

Estado advierta en una acción de tutela la posible afectación a bienes públicos, la autoridad judicial, al momento de analizar la superación de la inmediatez, debe presuponer que la imposición de términos o límites temporales para el ejercicio del mecanismo de amparo es abiertamente inadmisibles, en razón de la naturaleza jurídica del patrimonio estatal y el incontrovertible quebrantamiento del interés colectivo”⁶⁵. Así las cosas, esta Sala de Revisión encuentra satisfecho el requisito de inmediatez en la presente acción de tutela.

6. La acción de tutela cumple con la exigencia de **legitimación en la causa**. En cuanto a la legitimación por activa, la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat, a través de apoderado judicial, interpuso el presente amparo como titular de los derechos fundamentales alegados, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 1 del Decreto 2591 de 1991. Igualmente, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra satisfecha acorde con los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991, ya que las providencias que se cuestionan – autos proferidos el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 – fueron decididos por los Juzgados Cincuenta y Tres Civil Municipal y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente, autoridades públicas que pertenecen a la Rama Judicial del Poder Público.

7. La acción de tutela bajo revisión **no se dirige contra una sentencia proferida en un proceso de tutela o de control de constitucionalidad**, sino controvierte la validez constitucional de providencias proferidas en un juicio de rendición provocada de cuentas.

8. El accionante cumplió con las **cargas argumentativas y explicativas mínimas**, que permiten entender y delimitar la tutela contra las providencias judiciales, ya que precisó con claridad los hechos que, a su juicio, desconocen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. También, expuso con suficiente claridad, que los hechos descritos ponen de presente la existencia de un defecto orgánico y de una violación directa de la Constitución, consistente en la falta de competencia del juez civil para decidir un proceso instaurado en contra de una autoridad administrativa con ocasión de las funciones administrativas de inspección y vigilancia de la política de vivienda del distrito capital.

9. Finalmente, constata la Sala de Revisión que el asunto reviste de **relevancia constitucional**, pues (i) señala una posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 CP) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229 CP), (ii) implica realizar un análisis constitucional sobre la posibilidad que tienen los particulares de demandar a una entidad pública, ante la Jurisdicción Ordinaria, el proceso de rendición provocada de cuentas, en razón del manejo de recursos provenientes del público o ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículos 234 y 236 de la CP), (iii) concierne la determinación del alcance del principio

⁶⁵ Ver T-231 de 2017.

constitucional de responsabilidad del Estado (artículo 90 de la CP), así como del fundamento constitucional de la función administrativa de inspección, vigilancia y control (artículos 150 n. 8 y 189 n. 24 de la CP) y (iv) en el asunto se discute sobre una potencial amenaza de detrimento del patrimonio público.

10. En ese orden de ideas, la demanda de tutela presentada por la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat contra los autos proferidos el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente, reúne los requisitos de procedibilidad que permiten el examen de fondo del asunto, a partir de las consideraciones de los posibles vicios en los que incurrieron las providencias judiciales y que podrían haber afectado sus derechos fundamentales.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

11. En atención a los fundamentos fácticos expuestos, le corresponde a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Incurrieron en el defecto orgánico y en violación directa de la Constitución los autos proferidos el 11 de diciembre de 2015 y el 19 de abril de 2016 por el Juzgado Cincuenta y Tres Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente, toda vez que negaron decretar la nulidad del proceso civil de rendición provocada de cuentas instaurado en contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat; pese a que el distrito capital asumió la administración y designó al liquidador encargado de la posterior liquidación de ASONAVI, persona jurídica de derecho privado, en desarrollo de la función administrativa de inspección y vigilancia que ejerce sobre la política de vivienda distrital?

12. Para responder a este problema jurídico, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional examinará, en primer lugar, (i) el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. A continuación, (ii) determinará el fundamento y alcance de la función administrativa de inspección y vigilancia, su desarrollo en materia de vivienda y las medidas en las que se concreta, (iii) analizará el proceso de rendición provocada de cuentas, (iv) estudiará el alcance de la responsabilidad del Estado y finalmente, (v) establecerá si las providencias controvertidas incurrieron en los defectos endilgados.

D. EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DEL ESTUDIO DEL DEFECTO ORGÁNICO EN LAS ACCIONES DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

13. El objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es un asunto de importancia constitucional, pues a partir de esta definición se materializa la competencia del juez administrativo como autoridad judicial encargada de conocer de ciertos asuntos de acuerdo con su naturaleza⁶⁶. Al mismo tiempo, la definición de los asuntos que competen a esta jurisdicción desarrolla el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva (artículo 229 de la CP), ya que a través de esta determinación se pone a disposición de las personas, la estructura y competencia necesarias para que, en su contenido prestacional, estos derechos puedan ser ejercidos de manera eficaz.

14. Lo anterior conduce a afirmar que en el derecho colombiano la determinación del juez natural es un asunto que no puede quedar al arbitrio de los propios jueces, ya que en el Estado de Derecho, solo la Constitución y la ley se encuentran habilitadas para realizar los repartos competenciales. En este sentido, esta Corte precisó en la sentencia C-537 de 2016 que:

“La determinación previa y abstracta del juez competente para instruir y decidir un asunto es una competencia normativa atribuida a la Constitución y a la ley⁶⁷ colombianas⁶⁸, para cuyo ejercicio el legislador goza de un margen de configuración normativa amplio⁶⁹, aunque limitado: a más de los casos en los que directamente es la Constitución la que establece el juez natural de determinado asunto⁷⁰, así como de la previsión de jurisdicciones especiales, como la

⁶⁶ “Una de las primeras garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso es la de que el asunto sea juzgado por un juez competente, garantía establecida por la Revolución francesa y hoy en día prevista tanto por el artículo 29 de la Constitución Política, como por instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto (artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esta garantía, vinculada con el derecho de acceso a la justicia, es la que se conoce como de juez natural y exige: (i) la preexistencia del juez, (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto, incluso si es una competencia especial o por fuero, y (iii) la garantía de que no será excluido del conocimiento del asunto, una vez ha asumido regularmente competencia, aunque una modificación legal de competencia pueda significar un cambio de radicación del proceso en curso, sin que se entienda que se desconoce el derecho al juez natural, al tratarse de una “garantía no absoluta y ponderable””: Corte Constitucional, sentencia C-537/16.

⁶⁷ “(...) no teniendo rango constitucional, la radicación de competencias, es del resorte ordinario del legislador regularla”: Corte Constitucional, sentencia C-208/93. “(...) siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.”: Corte Constitucional, sentencia C-111/00. También puede consultarse: Corte Constitucional, sentencia C-429-01 y C-154/04”.

⁶⁸ La CIDH ha reconocido la competencia de la ley de cada país para determinar el juez competente: “(...) en un Estado de Derecho sólo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores”: CIDH, caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sentencia de 17 de noviembre de 2009, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 206, párr. 76”.

⁶⁹ “(...) mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio” (negritas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-227/09”.

⁷⁰ Por ejemplo, el numeral 6 del artículo 250 de la Constitución, atribuye a los jueces la adopción de las medidas para la reparación de las víctimas, a solicitud de la Fiscalía. Por esta razón fue declarada inexecutable el inciso 2 del art. 24 de la Ley 1592 de 2012 al disponer que el juez remitirá el asunto a autoridades administrativas: Corte Constitucional, sentencia C-180/14. La reciente sentencia C-232/16 identificó las materias en las que constitucionalmente existe reserva judicial y, por lo tanto, otorgar competencia para ello, a autoridades administrativas, significaría desconocer el derecho al juez natural. Por ejemplo, la intervención, al menos posterior del juez, en la expropiación, es una exigencia constitucional (inciso 4 del art. 58 de la Constitución Política). Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-229/03”.

indígena⁷¹, de las que el respeto de sus competencias es un imperativo constitucional, la determinación legal de la competencia debe ser una decisión razonable y proporcionada⁷², que implica, por ejemplo, la necesidad de razón suficiente, de especialidad, para que un asunto sea distraído de la jurisdicción ordinaria⁷³. También existen otros límites como la prohibición de que la determinación del juez competente quede al arbitrio del juez o de las partes⁷⁴, que los particulares sean juzgados por militares⁷⁵ (inciso final del artículo 213 de la Constitución) o por autoridades administrativas en materia penal, las que ni siquiera pueden instruir el sumario (inciso 3 del artículo 116, de la Constitución), pero sí pueden actuar como ente acusador⁷⁶ y ser jueces competentes de otros asuntos⁷⁷ y la exclusión de que violaciones de los derechos humanos sean juzgadas por la justicia penal militar⁷⁸, la que no obstante es, según las circunstancias, juez natural de ciertos comportamientos⁷⁹. El respeto de los fueros constitucionales también hace parte del derecho al juez natural⁸⁰. Así, dentro del campo de configuración normativo determinado por estos límites, el legislador puede determinar que el “juez natural” de determinado asunto puede

⁷¹ Según los criterios de competencia para esta jurisdicción especial, distraer al indígena de la competencia de la jurisdicción especial indígena, constituye una violación al derecho al juez natural: Corte Constitucional, sentencia T-266/99”.

⁷² “(...) juez natural competente con arreglo a la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controvierten”: Corte Constitucional, sentencia C-1072/02 que declaró exequible el artículo 2, numeral 4 de la Ley 712 de 2001, que atribuía en bloque la competencia de litigios de seguridad social a la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social y, por lo tanto, retiraba funciones de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

⁷³ Corte Constitucional C-415/02”.

⁷⁴ “(...) la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional”: Corte Constitucional, sentencia C-415/02. En el caso decidido por esta sentencia de 2002, se declaró la constitucionalidad condicionada del inciso 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 que disponía de manera antitécnica que: “Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales **no tendrán acción o recurso alguno** ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, **serán apelables ante las mismas**”. La norma fue derogada por el Código General del Proceso”.

⁷⁵ “El traslado de competencias de la justicia común a la justicia militar y el consiguiente procesamiento de civiles por el delito de traición a la patria en este fuero, supone excluir al juez natural para el conocimiento de estas causas”: CIDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 52, párr. 128”.

⁷⁶ “Atendiendo la naturaleza del bien jurídico y la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente”: párrafo 2º del artículo 250 de la Constitución Política, adicionado por el art. 2 del Acto Legislativo 006 de 2011.

⁷⁷ Por no cumplir con el carácter excepcional y preciso de las funciones jurisdiccionales de la administración, la sentencia C-156/13 declaró inexecutable las funciones jurisdiccionales atribuidas al Ministerio de Justicia y del Derecho”.

⁷⁸ CIDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C, n. 209, párr. 273; CIDH Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C n. 215, párr 176; CIDH, caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 220, párr. 198”.

⁷⁹ La justicia penal militar “(...) constituye una excepción al principio del juez natural ordinario, a partir de las diferencias existentes entre los deberes y las responsabilidades que tienen los ciudadanos y las que constitucionalmente deben asumir los integrantes de la Fuerza Pública”: Corte Constitucional, sentencia C-338/16. Este considerando se inspira de la sentencia C-084/16”.

⁸⁰ Por ejemplo, respecto del juzgamiento del Presidente de la República: artículos 178 y 199 de la Constitución Política”.

ser una autoridad administrativa o una autoridad judicial, tal como lo ha reconocido tanto esta Corte⁸¹, como la CIDH^{82,83}.

El reparto de competencias legales para definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

15. La identificación de las materias sobre las que recae la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que justifican, a la vez, su existencia como jurisdicción constitucionalmente especializada, es un ejercicio normativo de orden constitucional y legal, pues aun cuando el Constituyente de 1991 constitucionalizó la existencia de misma, algo ya presente en la Constitución anterior⁸⁴, no otorgó, con rango constitucional, un objeto determinado. El único asunto que se atribuyó en su conjunto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la suspensión de actos administrativos (artículo 238 de la CP⁸⁵).

Excepto los pocos asuntos en los que el Constituyente atribuyó competencia al Consejo de Estado, máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo⁸⁶, la determinación del objeto de esta jurisdicción fue un asunto confiado al legislador.

16. En desarrollo de esta competencia, el Congreso de la República ha variado los contornos del objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de diferentes códigos (Ley 130 de 1913, Ley 167 de 1941, Decreto Ley 01 de 1984 y Ley 1437 de 2011) y reformas (Ley 80 de 1934, Decreto Ley 528 de 1964, Ley 362 de 1997, Ley 446 de 1998, Ley 712 de 2001, Ley 1107 de 2006, entre otras) en las que determinados asuntos han sido transferidos, según la voluntad discrecional del legislador, de la Jurisdicción Ordinaria, a la de lo Contencioso Administrativo y viceversa. Un ejemplo paradigmático de esta variación legislativa se encuentra en los litigios y controversias relativos a la seguridad social⁸⁷. Justamente en esta materia, la

⁸¹ *Por ejemplo, respecto de las funciones disciplinarias del Procurador General de la Nación, autoridad administrativa, como juez natural en materia disciplinaria: Corte Constitucional, sentencia C-429/01*”.

⁸² *CIDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 127, párr. 149*”.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-537/16.

⁸⁴ El artículo 164 de la Constitución de 1886 disponía, en su versión original, que el legislador podría establecer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero el artículo 42 del Acto Legislativo 03 de 1910 dispuso, de manera perentoria que: *“La ley establecerá la jurisdicción contencioso-administrativa”*.

⁸⁵ *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”*: artículo 238 de la CP.

⁸⁶ Mediante la sentencia C-400/13, la Corte Constitucional declaró que resulta constitucional que el legislador, en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, hubiera atribuido al Consejo de Estado la competencia para conocer de la acción de nulidad por inconstitucional, en desarrollo del mandato del artículo 237, n. 2 de la CP1, pero condicionó su validez a que se interprete que dicha competencia no se predica respecto de actos con contenido *“material”* de ley. También, en la misma sentencia, declaró inexecutable el aparte normativo que otorgaba a las sentencias proferidas por el Consejo de Estado en la materia, efecto de cosa juzgada *“constitucional”*, al considerar que se trata de un efecto exclusivo de las sentencias de la Corte Constitucional.

⁸⁷ Un recuento detallado de las diferentes normas que han configurado el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en lo relativo a los litigios y controversias en materia de seguridad social se encuentra en la sentencia T-064/16.

Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de analizar si dichas alteraciones de juez competente resultan constitucionales.

Así, la sentencia C-111 de 2000 declaró exequible que la Ley 362 de 1997 hubiera atribuido a la Jurisdicción Ordinaria Laboral la competencia para conocer “*de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados*”. Consideró esta corporación que no le asistía razón al demandante al estimar que dicha reforma vulneraba el derecho al juez natural el que, en su concepto, en lo relativo a las entidades públicas, era la de lo Contencioso Administrativo. Precisó la Corte que el juez natural, en esta materia, era el que determinara el legislador en desarrollo de la facultad prevista en el artículo 150 n. 23 de la CP⁸⁸, siempre que dicha determinación fuera razonable y no vulnerara derechos fundamentales. De manera concordante con lo anterior, la sentencia C-1027 de 2002 descartó el argumento expuesto por el accionante, según el cual la reforma introducida en la materia por la Ley 712 de 2001 vulneraba el principio de igualdad respecto de las personas vinculadas a los regímenes de excepción, al obligarlas a ventilar sus litigios ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque, en su criterio, esto imponía a los justiciables la carga de soportar un proceso más demorado, que si el asunto se desarrollara ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social. Reiteró la Corte el amplio margen de apreciación del que goza el legislador en la materia⁸⁹.

17. En suma, es a partir entonces del estudio del reparto de competencias que el legislador ha realizado en cada determinado momento, que la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones juzga la validez constitucional de las providencias judiciales que resultan controvertidas mediante una acción de tutela, por posiblemente incurrir en un defecto orgánico⁹⁰.

⁸⁸ “*Efectivamente, la asignación legal de una competencia a una autoridad judicial supone la determinación acerca del ejercicio de una función pública, en desarrollo del mandato establecido en el artículo 150-23, en virtud del cual corresponde al Congreso de la República “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, siendo en este caso la administración de justicia la función pública regulada, la cual de conformidad con lo señalado en el artículo 228 de la Ley Fundamental, constituye materia de ley para su organización y realización, de manera pronta y eficiente*”: Corte Constitucional, sentencia C-111/00.

⁸⁹ “*Además, como el constituyente de 1991 no hizo mención específica del objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración bien podía trasladar el conocimiento de algunas controversias atribuidas a dicha jurisdicción a otras, dada la finalidad perseguida de especializar a una sola, a la ordinaria, para la solución de los litigios sobre la seguridad social integral*”: Corte Constitucional, sentencia C-1027/02.

⁹⁰ Por ejemplo, la sentencia T-064/16 concluyó que la providencia controvertida de la Jurisdicción Ordinaria Laboral incurrió en un defecto orgánico, al haber tramitado y resuelto una demanda de reliquidación de la pensión de una empleada pública, reconocida por una entidad pública, por desconocer la competencia atribuida en ese entonces, por la Ley 1107 de 2006, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, las sentencias declararon el defecto orgánico en el que incurrieron sentencias que tramitaron ante la Jurisdicción Ordinaria, demandas de reparación de perjuicios por ocupaciones de bienes inmuebles: sentencias T-696/10 y T-390/12. También la sentencia SU-585/17 declaró que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo incurrió en un defecto orgánico al tramitar y decidir una acción popular por violación de la moralidad administrativa contra un partido político, a pesar de que el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 sólo le reconoce competencia a esa jurisdicción para conocer de las acciones populares originadas en acciones u omisiones de entidades públicas o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas, lo que no era el caso.

E. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

18. La inspección, vigilancia y control es una función pública de naturaleza administrativa que la Constitución encarga, en determinadas materias, al Estado, respecto de ciertas actividades⁹¹ y en otras, la norma superior reconoce que le corresponde al legislador definir quiénes son las autoridades competentes para ejercerla⁹². También la Constitución directamente atribuye una función específica de inspección, vigilancia y control al Consejo Nacional Electoral⁹³; mientras que respecto de otras varias actividades, confía esta responsabilidad al Presidente de la República⁹⁴, lo que no significa que la función sea indelegable⁹⁵. Finalmente, la norma suprema establece dentro de las competencias del Congreso de la República, la responsabilidad de expedir las disposiciones en las que deba sujetarse el Gobierno para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control que le correspondan⁹⁶.

19. No obstante lo anterior, la Constitución y la ley no definen de manera general el contenido y el alcance de la función de inspección, control y vigilancia. En consecuencia, ha sido la Corte Constitucional la encargada de señalar que *“la inspección y la vigilancia se consideran mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades en la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, mientras que el control supone el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”*⁹⁷. De ahí que, se entienda que esa función administrativa busca garantizar que ciertas actividades que involucren intereses generales, tales como la educación, la prestación de los servicios públicos o las directamente relacionadas con el orden público económico, las actividades financiera, bursátil y aseguradora, se desarrollen de acuerdo con los límites constitucionales y legales propios y dentro del marco necesario para garantizar el interés general involucrado.

⁹¹ El inciso 4 del artículo 52 de la CP encarga al Estado de la inspección, vigilancia y control de las organizaciones deportivas y recreativas. El inciso 5, del artículo 67, otorga esta misma responsabilidad al Estado respecto de la educación y le precisa las finalidades concretas de esta actividad.

⁹² El artículo 26 de la CP dispone que las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.

⁹³ El artículo 265 de la CP establece la responsabilidad del Consejo Nacional Electoral de inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos.

⁹⁴ El artículo 189 de la CP atribuye al Presidente las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de la enseñanza (#21); de la prestación de los servicios públicos (#22); sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (24); sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (#26). Igualmente, el Presidente ejercerá esta función respecto del Banco de la República (inciso 3 del artículo 372 de la CP).

⁹⁵ La posibilidad de delegar las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control *“(…) parte de advertir la imposibilidad material que tiene el Presidente para ejercer de manera personal todas y cada una de las facultades previstas en el artículo 189 de la Carta. Ante esta conclusión y en vista de los principios que gobiernan la función administrativa previstos en el artículo 209 C.P., los instrumentos de descentralización, delegación y desconcentración se muestran como herramientas necesarias para ejecutar las funciones mencionadas y, con ello, materializar el cumplimiento de los fines estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución”*: Corte Constitucional, sentencia C-205/05.

⁹⁶ 150.8 Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-570/12.

En cierto casos, la inspección vigilancia y control corresponde a una de las formas como se manifiesta la potestad de intervención del Estado en la economía, pues permite asegurar que quienes lleven a cabo determinadas actividades económicas lo hagan de manera ajustada a la ley⁹⁸. Se trata entonces de policías administrativas especializadas en diferentes sectores en cuya actividad se involucra el interés general.

20. Una de estas actividades sensibles es la relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, cuya inspección vigilancia y control atribuye el numeral 24 del artículo 189 de la CP, al Presidente de la República. Al igual que las otras otorgadas al Presidente, la función a la que alude el referido artículo se ha entendido compartida con el Congreso de la República, puesto que no se trata de una actividad de libre entrada o libre iniciativa privada, sino que solo puede ejercerse previa autorización Estatal y conforme a la ley⁹⁹. Sin embargo, dado que el Presidente materialmente no puede ejercer de manera personal todas las facultades que comprende la función administrativa prevista en el texto constitucional, el artículo 209 superior permite su desarrollo a través de los instrumentos de delegación o desconcentración¹⁰⁰, mediante la creación de instituciones especializadas, como ocurre con las superintendencias¹⁰¹, aunque también otros órganos pueden ejercer las funciones presidenciales, como ocurre en el caso del Ministerio de Educación, en lo concerniente a la inspección y vigilancia en la materia.

21. Así, las superintendencias y los otros órganos en ejercicio de la función administrativa de inspección, control y vigilancia, en los términos previstos en la ley, son organismos de policía administrativa encargados de preservar el orden público sectorial a su cargo¹⁰². Por tanto *“los actos que dictan estas autoridades, en desarrollo de este poder, específicamente, el de la policía administrativa, son típicos actos administrativos sujetos a los controles previstos por el legislador para éstos, tales como la vía gubernativa, las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, y la posibilidad de la revocatoria directa por quien profirió el acto correspondiente”*¹⁰³.

La función administrativa de inspección y vigilancia en materia de vivienda

22. La Ley 66 de 1968, previó en su artículo 1 que el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Bancaria, ejercía la inspección y vigilancia sobre las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-851/13.

⁹⁹ *“tal conclusión tiene sustento en los artículos 150-8 y 150-19 d), que confieren respectivamente al Congreso las facultades de expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución y la de dictar las normas generales – leyes marco – referentes a la regulación de las mismas actividades. Además, en similares términos, el artículo 335 estipula que tales labores son de interés público”*: Corte Constitucional, sentencia C-205/05.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-805/06.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia C-172/14.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-860/06.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia T-873/99.

viviendas, o para la construcción de las mismas. De esta manera, se reconocía que en la vivienda y en materia crediticia, especialmente la relacionada con el acceso a la vivienda, existe un interés público, razón por la que no se trata de una actividad públicamente indiferente, sino que requiere de la función de policía administrativa. Entre sus atribuciones, la Superintendencia Bancaria podía tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocuparan de tales actividades, disponer su liquidación, por determinadas causas, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o imponer multas a quienes incumplieran las órdenes que hubiera expedido en uso de sus facultades de inspección y vigilancia, según lo establecido en los artículos 12, 26 y 28 de la referida ley.

23. Posteriormente, el Decreto 1941 de 1986 “*por el cual se asignan unas funciones al Ministerio de Desarrollo Económico*” dispuso en su artículo 1 literal (a), derogado por el Decreto 497 de 1987, asignar al Ministerio de Desarrollo Económico las funciones de vigilancia y control que le fueron otorgadas a la Superintendencia Bancaria sobre las “*personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979*”, con excepción de las Sociedades Fiduciarias que adelantaran proyectos de enajenación de inmuebles en desarrollo de negocios de fideicomiso, cuya vigilancia integral la conservaría la aludida superintendencia.

24. Mediante el artículo 2 del Decreto Ley 78 de 1987 “*por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del impuesto al valor agregado (I.V.A)*” se atribuyó al Distrito Especial de Bogotá, entre otros municipios, las funciones de intervención que ejercía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias; así como informar a la autoridad correspondiente de la inspección y vigilancia e imponer multas.

25. Con la expedición del Decreto 497 de 1987 “*por el cual se distribuyen unos negocios*” se reorganizó la función de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y se atribuyó al entonces Ministerio de Desarrollo Económico, pero a través de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, mediante el Decreto 405 de 1994 “*por el cual se reglamenta el Decreto Ley 78 de enero 15 de 1987 y se deroga el Decreto 1555 de agosto 3 de 1988*” los municipios y distritos del país recobraron la función de inspección y vigilancia en la materia.

26. Así, el Decreto 1421 de 1993 “*por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*” en el numeral 12 del artículo 12 dispuso como atribución del Concejo Distrital “... *expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinadas a vivienda*”.

En atención a lo anterior, en el año de 1996 el Consejo de Estado, al dirimir un conflicto de competencias administrativas surgido entre la Superintendencia de Sociedades y el Concejo Distrital de Bogotá, sostuvo que “*las funciones de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979, y entre éstas la de tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de tales actividades o disponer su liquidación, son hoy de competencia de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., a quien corresponde ejecutar las reglamentaciones que sobre dicho aspecto expedida el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá*” (negrillas no originales)¹⁰⁴.

27. A partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 (18 de julio) “*por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*” la intervención a las personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda fue reformada, y se previeron dos tipos de liquidación según la causal del artículo 12 de la Ley 66 de 1968 en la que se incurra – causales para la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes – (artículo 25 de la Ley 388 de 1997). Por tanto, (i) las personas que se encuentren en las situaciones previstas en los numerales 1 y 6 del citado artículo 12, podrán acceder al trámite de un concordato o de una liquidación obligatoria en los términos previstos en la Ley 222 de 1995; mientras que (ii) las personas incursoas en las situaciones de cualquier otro numeral del artículo 12 estarán sujetas a la toma de posesión de sus negocios, bienes y haberes, en los términos de la Ley 66 de 1968. Sin embargo, en caso de que las personas incurran en causales que permiten el concordato y otra causal prevista en el mismo artículo 12, procede el trámite de toma de posesión contenido en la Ley 66 de 1968¹⁰⁵.

La toma de posesión de los negocios, bienes y haberes, y la liquidación de entidades que se encargan de la construcción y enajenación de viviendas, como desarrollo de la función administrativa de inspección y vigilancia atribuida a los municipios y distritos

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Fallo de acción de definición de controversias administrativas 289 de 1996. Decisión reiterada en la sentencia proferida el 27 de julio de 2017 por la Sección Primera del Consejo de Estado, radicado No. 25000-23-41-000-2016-00904-01.

¹⁰⁵ Cabe destacar que recientemente la Superintendencia de Sociedades, mediante Oficio 220-125545 del 12 de agosto de 2014, informó que ese es el régimen aplicable ante un proceso de intervención de una persona natural o jurídica dedicada a la construcción o enajenación de vivienda en el Distrito Capital. Al respecto se puede consultar: www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_conceptos_juridicos/OFI_CIO%20220-125545.pdf.

28. Según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 66 de 1968¹⁰⁶, las personas naturales y jurídicas que se ocupen de la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y que se encuentren incursas en cualquiera de las hipótesis previstas en esa disposición legal, estarán sujetas al régimen especial, consistente en la toma inmediata de posesión de sus negocios, bienes y haberes, y en una posible posterior liquidación.

29. En virtud de la **declaración administrativa de toma de posesión** de los negocios, bienes y haberes o de la liquidación, la persona queda separada de la administración de sus bienes por el término que dure el proceso correspondiente (art. 14 Ley 66 de 1968). En consecuencia, los municipios a los que les fue reconocida la función de inspección y control podrán ordenar (i) el embargo y secuestro de los bienes de la persona natural o jurídica, (ii) la inmediata guarda de bienes y postura de sellos para que no sean destruidos en la práctica del secuestro, (iii) la ocupación inmediata de sus libros de cuentas, papeles y demás documentos relacionados con sus negocios y los allanamientos que sean necesarios, así como (iv) la prevención a los deudores y a todos los que tengan negocios con la persona intervenida de que su único representante será el agente especial designado por el municipio, pues él es el encargado de administrar los bienes de la persona intervenida (arts. 14 y 16 Ley 66 de 1968).

30. De otro lado, decidida la liquidación, el agente especial dentro de los cinco días siguientes deberá emplazar mediante edicto a todos los que se crean con derecho a intervenir en ella (art. 17 Ley 66 de 1968), a efectos de que los interesados durante el término del emplazamiento (30 días) y por treinta días más puedan presentar los reclamos que tengan contra la persona natural o jurídica sometida a liquidación (art. 18 Ley 66 de 1968). De esta manera, su situación será tenida en cuenta en la liquidación en curso. Vencido el término anterior, el trámite será adelantado de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley 45 de 1923 “*sobre establecimientos bancarios*” (art. 19 Ley 66 de 1968).

31. El Decreto 2277 de 1989 “*Por el cual se asignan funciones a la Superintendencia Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores en los procesos de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada*” derogó los artículos 52, 55, 57, 63 y 67 de la Ley 45 de 1923 los cuales contenían el trámite de liquidación. Sin embargo, el Decreto 663 de 1993 “*Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*” dispuso en su artículo 116 y siguientes, modificado por el artículo 22 de la Ley 510 de 1999 “*Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades*”, la medida de toma de posesión para liquidar.

¹⁰⁶ El Superintendente Bancario puede tomar la inmediata posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de las actividades de qué trata esta Ley, o disponer su liquidación (...).

32. El artículo 117 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 23 de la Ley 510 de 1999, señala que la liquidación como consecuencia de la toma de posesión implica (i) la disolución de la entidad, (ii) la exigibilidad de todas las obligaciones a plazo, (iii) la formación de la masa de bienes, (iv) la terminación de los contratos de seguros vigentes y (v) la protección legal de los derechos laborales de los trabajadores.

La misma disposición prevé que **durante la vigencia del proceso de liquidación se conservará la toma de posesión** de la entidad hasta que se declare terminada su existencia legal, la cual no podrá prolongarse por más de cuatro (4) años desde su inicio, salvo que el Gobierno la prorrogue por resolución ejecutiva.

33. De otro lado, el artículo 295 del referido estatuto señala en su numeral primero que el liquidador designado ejerce funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación. De ahí que, el numeral segundo de la norma citada, establezca que la naturaleza de los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimirlos a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mientras que *“las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de **gestión del liquidador** o en los contratos que celebre, serán resueltas por la jurisdicción ordinaria mediante el procedimiento que en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio”* (negrillas no originales) según el numeral tercero.

F. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS PERJUICIOS CAUSADOS EN DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

34. El inciso 1 del artículo 90 de la Constitución¹⁰⁷ funda, de manera general, la responsabilidad patrimonial del Estado con ocasión de la acción u omisión de una autoridad pública. Al respecto, la jurisprudencia constitucional en diversas sentencias, al hablar de las exigencias para la configuración de tal responsabilidad señala tres requisitos derivados del artículo constitucional en mención “i) un daño antijurídico que le sea imputable, ii) causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas, y iii) la existencia de una relación de causalidad entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente público”¹⁰⁸.

35. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del ejercicio de la función administrativa de inspección, control y vigilancia puede quedar comprometida en los supuestos en los que se cause a terceros un daño antijurídico imputable a la administración, si se demuestra que (i) la entidad

¹⁰⁷ Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

¹⁰⁸ Ver sentencias C-892/01, C-338/06, C-957/14, entre otras.

estatal actúa por fuera del régimen legal, ya sea porque interviene de manera tardía, negligente o defectuosa, o porque se abstiene de intervenir respecto de una persona que se encuentra bajo su vigilancia; (ii) con ocasión de esa falla se materializan daños antijurídicos y (iii) existe un nexo causal entre la conducta desplegada por la entidad estatal o sus omisiones y el daño que se alega.

36. Conforme con lo anterior, es preciso destacar que, aunque la Ley 167 de 1941 había formalmente atribuido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la función de declarar la responsabilidad del Estado, fue solo desde la vigencia del Decreto Ley 528 de 1964¹⁰⁹ que esta transferencia de competencias se hizo efectiva y se confirmó por los sucesivos códigos de lo contencioso administrativo y las leyes específicas que los reformaron; competencia actualmente vigente. En estos casos, la cuestión litigiosa surge cuando la Administración o quien actúa en su nombre o bajo su mando, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de los actos administrativos que profiere, los hechos administrativos que realiza, las omisiones administrativas, los contratos que celebre y las operaciones administrativas que cumpla para ejecutar sus decisiones, resultan ser la causa de daños antijurídicos que, por lo tanto, comprometen la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado¹¹⁰.

Las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y Reparación directa como medios de control pertinentes para establecer la responsabilidad del Estado con ocasión del ejercicio de la función administrativa de inspección, vigilancia y control. Jurisprudencia del Consejo de Estado

37. El Consejo de Estado ha sostenido de manera pacífica que las entidades del Estado que tienen a su cargo el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control pueden ser declaradas responsables a título de falla del servicio, por acción o por omisión, cuando causen un daño antijurídico con ocasión del ejercicio de dichas potestades. Por ejemplo, en la sentencia de 29 de abril de 2015 – exp. 32878 – la Sección Tercera del Consejo de Estado encontró responsable a la Superintendencia Bancaria por los daños causados a una sociedad dedicada a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y a su representante legal, pues en razón de las actuaciones desplegadas en el proceso de toma de posesión de los bienes y haberes de la misma (Ley 66 de 1968), la Superintendencia vendió un terreno de propiedad de la sociedad intervenida por un precio inferior a su valor comercial. Al respecto se expuso:

¹⁰⁹ El Decreto 528 de 1964 “*por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución y se adoptan otras disposiciones*” establece que es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades (art. 20), así como pronunciarse sobre las controversias atinentes a la responsabilidad de la administración nacional o de los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional, por sus actuaciones, omisiones, hechos, y operaciones (art. 30 -literal b) y en idéntica forma, de las controversias sobre responsabilidad de la administración departamental, municipal, intendencial, comisarial o de los establecimientos públicos descentralizados que no sean del orden nacional (art. 32 – literal d).

¹¹⁰ C-429 de 2002.

*“la toma de posesión de bienes consagrada por la Ley 66 de 1968 debe realizarse con el objeto de conservar el patrimonio de la persona intervenida y de salvaguardar los derechos de los terceros que pudieran resultar afectados –como ocurría con la Ley 45 de 1923- y, adicionalmente, solventar los inconvenientes que dieron lugar a la medida de intervención, **de manera que la pertinencia y corrección de todas las medidas adoptadas por quien ejercía la administración de la persona intervenida puede juzgarse a partir de su idoneidad para alcanzar dichos objetivos**”* (negrillas no originales).

Igualmente, mediante sentencia del 11 de noviembre de 2009 – exp. 17380 – la Sección Tercera del Consejo de Estado estudió si el municipio de Popayán era responsable por omitir su función de inspección y vigilancia respecto de la licencia de construcción que otorgó a la Sociedad Hugo Erney Cuervo Fernández y Cía Ltda¹¹¹.

38. En cuanto a la presentación de demandas de reparación directa formuladas para obtener la indemnización de daños causados por fallas en la inspección, vigilancia y control de entidades intervenidas, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado de manera reciente que *“estando en curso un proceso liquidatorio, los asociados de la entidad cooperativa pueden padecer el daño consistente en no poder disponer de sus aportes sociales o de una parte de ellos, este menoscabo, a diferencia del sufrido por [los acreedores externos de la entidad vigilada], no es necesariamente antijurídico. Lo anterior por cuanto... los asociados, a través de sus aportes, se vinculan directamente con la existencia y perennidad del ente cooperativo; de donde que, para los primeros, el no poder disponer de su dinero hasta las resultas del proceso liquidatorio es una carga que, en principio, no están en la obligación de soportar, mientras que, para los segundos, constituye uno de los múltiples efectos que entraña el hecho de hacer parte de un proyecto asociativo de naturaleza cooperativa que debe ser liquidado y en el que, como es apenas lógico, son los llamados a permanecer vinculados hasta el final, **razón por la cual es perfectamente compatible con el ordenamiento jurídico el que deban esperar hasta la culminación del proceso liquidatorio para, si es del caso, recuperar y disponer de sus aportes o de una parte de ellos, sin perjuicio de que, en ese momento, puedan ejercer las acciones pertinentes para obtener la reparación del o los daños entonces ciertos y consolidados**”*¹¹² (negrillas no originales).

39. No obstante, cuando la causa adecuada del perjuicio no sean en sí mismas las operaciones administrativas necesarias para ejecutar las órdenes administrativas de toma de posesión, sino el acto administrativo que dispone

¹¹¹ En el mismo sentido se pueden consultar los expedientes No. 25000-23-27-000-2001-00029-01 y la sentencia proferida el 3 de octubre de 2012, dentro del expediente No. 22984, entre otras.

¹¹² Sentencia del 31 de mayo de 2016, exp. No. 36540, dentro del proceso de reparación directa presentado por las cooperativas asociadas al Banco Cooperativo de Colombia – Bancoop debido a la “iliquidez, pérdida de patrimonio, quiebra, disolución y liquidación” imputables a la negligencia de la Superintendencia Bancaria quien, a juicio de los accionantes, omitió ejercer en forma adecuada y oportuna las funciones de inspección, control y vigilancia sobre la mencionada entidad bancaria.

de esa medida, la responsabilidad del Estado puede declararse luego de vencer la presunción de legalidad de dicho acto administrativo para abrir la puerta a la condena en responsabilidad, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

40. Conforme con lo expuesto en precedencia, la Sala puede concluir que los daños ocasionados por las entidades estatales debido a los actos administrativos que profiere en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control o resultantes de su acción u omisión constitutivas de hechos, omisiones u operaciones administrativas, son susceptibles de reclamarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según el caso, mediante la nulidad y restablecimiento del derecho, en razón de la invalidez de la decisión en cuestión, o a través de la reparación directa, en razón de una falla del servicio.

G. EL PROCESO DE RENDICIÓN PROVOCADA DE CUENTAS Y LA JURISDICCIÓN COMPETENTE PARA LLEVARLO A CABO

41. Mediante sentencia C-981 de 2002¹¹³ la Sala Plena de la Corte Constitucional analizó el proceso de rendición de cuentas previsto en el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil y concluyó que es un proceso civil especial de conocimiento “denominado así porque en este tipo de procesos previamente se impone al juez el conocimiento de los hechos y de las pruebas, para después adoptar la declaración correspondiente”¹¹⁴ cuyo trámite se surte bajo el procedimiento abreviado “y persigue dos fines claramente determinados: a) Inmediato: constituido por las cuentas, esto es los ingresos y egresos, con sus respectivos soportes, de la actividad desarrollada por quien se ha encargado de administrar bienes o negocios de otra persona, sea que su origen esté en un acto de voluntad de las partes, como acontece con el contrato, o de una situación contemplada en la ley, como en el secuestre o el albaceazgo. b) Mediato: consiste en establecer quién debe a quién y cuánto, o sea, cuál es el saldo que queda a favor de una parte y a cargo de otra, llámese demandante o demandado”¹¹⁵. Este proceso contempla dos modalidades, una tendiente a obtener la rendición de cuentas de quien está obligado a rendirlas y no lo ha hecho, llamada también rendición provocada y la otra, para que las cuentas de aquel que debe rendirlas sean recibidas, o rendición espontánea por el obligado a rendirlas.

Así, respecto del proceso de rendición provocada de cuentas la mencionada sentencia resaltó que el “objeto de este proceso, es que **todo aquel que conforme a la ley, esté obligado a rendir cuentas de su administración lo haga, si voluntariamente no ha procedido a hacerlo**” (negrillas no originales).

42. En el mismo sentido la Corte se pronunció en la sentencia T- 743 de 2008, en la que además aclaró que los procesos de rendición provocada de cuentas

¹¹³ Sentencia en la que se declaró exequible el numeral 5 del artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, referido al proceso de rendición de cuentas.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-981/02.

¹¹⁵ *Ibíd.*

suponen, por parte de quien es llamado a rendir las mismas, la obligación de hacerlo. Tal exigencia se deriva con ocasión de la gestión de actividades o negocios por otro *“los sujetos obligados a rendir cuentas lo están porque previamente ha habido un acto jurídico (contrato, mandamiento judicial, disposición legal) que los obliga a gestionar negocios o actividades por otra persona. De hecho, un comunero, si es designado administrador de la comunidad, en la forma como lo disponen los artículos 484 y 486 del Código de Procedimiento Civil, seguramente estará obligado a rendir cuentas de su gestión, espontáneamente o a petición de los comuneros”*¹¹⁶.

43. Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que el proceso de rendición provocada de cuentas se compone de dos fases autónomas e independientes *“la primera de naturaleza declarativa, concebida para declarar la obligación de rendirlas, porque como ya se anotó, esta surge o la impone la propia ley o el contrato, y la segunda fase, en la que se establece el quantum de la obligación declarada en la primera fase, es de condena y presupone la certeza de la obligación legal o contractual de rendir cuentas. Así las cosas, es presupuesto lógico y necesario de la segunda fase, definir con antelación si el demandado se encuentra obligado legal o contractualmente a rendir cuentas”* (negrillas no originales)¹¹⁷.

44. Ahora bien, respecto del proceso de rendición provocada de cuentas instaurado en contra de las entidades del Estado, la jurisprudencia de las altas cortes ha sido consistente en precisar que su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Ordinaria, en tanto no se persiga controvertir un acto emitido en ejercicio de la función administrativa. A continuación, esta Sala de Revisión se referirá a tales casos que constituyen precedentes relevantes.

- La sentencia C-248 de 1994 al estudiar la constitucionalidad de algunos apartes del Decreto 665 de 1993 *“Por medio del cual se dictan normas para regular aspectos relativos a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”* aclaró que la rendición de cuentas prevista para el liquidador en el artículo 297 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no contempla la posibilidad de impugnar su actuación por la vía contencioso administrativa, sino que se refiere a la responsabilidad personal del liquidador.

“En cuanto hace a lo dispuesto por la parte acusada del numeral 1o. del artículo 297 del Decreto 663 de 1993 que recoge y compila lo dispuesto por el numeral 1o. del artículo 8o. del Decreto 655 de 1993, esta Corporación considera que los términos establecidos en dicha disposición no se refieren a la posibilidad de impugnar u objetar con fines de restablecimiento del derecho, ni con los de la mera nulidad del acto de liquidación, o cualquiera otro definitivo como los de aceptación, rechazo, prelación o calificación de

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-743/08.

¹¹⁷ Sentencias proferidas el 26 feb. 2001, exp. No. C-5591, el 10 oct. 2012, rad. 2011-01988-00 y el 8 de noviembre de 2017, exp. No. AC7382-2017, entre otras.

créditos, y en general, los que constituyen actos administrativos; solamente se establecen los términos para ejercer acciones de responsabilidad por la actuación personal del liquidador porque se estima que, aprobada la rendición de cuentas por la junta y no impugnada por los acreedores, estando a disposición de los mismos por aquellos términos, estos actos adquieren firmeza y definitividad, son de la junta y de la liquidación en general y no del liquidador, quien sólo elabora la rendición de cuentas y la somete en estos términos a la aprobación de aquella junta; además, los términos para impugnar los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso administrativa se mantienen de conformidad con lo establecido por las leyes, para efectos de regular las competencias de aquella jurisdicción, en concordancia con lo establecido en el numeral 2o. del 295, no demandado” (negrilla fuera del texto).

- Mediante sentencia proferida el 16 de septiembre de 2008, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia fue analizada la acción de tutela interpuesta por la Dirección Nacional de estupefacientes contra la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial, dado que decidió el proceso de rendición provocada de cuentas instaurado en su contra sin tener, según lo afirmó la demandante, jurisdicción ni competencia para ello debido a su naturaleza de entidad pública. Sobre el particular, el alto tribunal de la Jurisdicción Ordinaria manifestó que *“aun cuando la parte demandada o demandante en un proceso sea una entidad pública, su naturaleza no es la que únicamente determina cuál de las jurisdicciones es la competente para tramitar y decidir el proceso, puesto que hay que determinar la clase de acción, como en este caso, y vemos que la jurisdicción contencioso administrativa, no existe señalado un trámite para exigir la rendición de cuentas, y que este procedimiento sólo opera en materia ordinaria, por tal razón las acciones encaminadas a obtener la rendición provocada de cuentas, necesariamente debieron iniciarse ante los jueces civiles a través del proceso abreviado, como en efecto se hizo, y habiéndose dictado la sentencia por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla, la ejecución de la misma es competencia de dicho juzgado”*¹¹⁸ (negrilla fuera del texto).
- En el mismo sentido, en la sentencia proferida dentro del proceso con radicado No. 11001-22-03-000-2008-00152-00 la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia decidió una acción de tutela instaurada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, dentro del proceso de la referencia, en contra del auto proferido el 7 de marzo de 2007 por el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, pues consideró que el proceso de rendición provocada de cuentas debió decidirse por sentencia y no por auto, acorde con lo previsto en el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil¹¹⁹. En

¹¹⁸ En el mismo sentido se pueden consultar la sentencia proferida el 1 de noviembre de 2013 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente No. 11001-0203-000-2011-01988-00 en la que se decidió el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra del proceso de rendición provocada de cuentas instaurado en contra de Ecopetrol S.A.

¹¹⁹ Ver antecedentes No. 5, 6 y 7.

esa ocasión la Sala de Casación Civil confirmó la sentencia de primera instancia que consideró que el asunto al ser de naturaleza civil debía tramitarse de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, tal y como lo había solicitado la parte accionante.

- La anterior decisión fue confirmada por esta corporación a través de la sentencia T-1039 de 2008. Al respecto, la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el proceso de rendición de cuentas y señaló que tales pautas aplicadas al caso bajo su estudio implican la realización del referido trámite acorde con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil: *“si la Alcaldía Mayor de Bogotá adujo de manera expresa en la contestación de la demanda que no se encontraba obligada a rendir las cuentas a cuya rendición se le convocó en ese proceso, esa excepción de fondo debería haber sido analizada en una sentencia por el juzgado de conocimiento, conforme lo indica el numeral 3 del artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, como quiera que en virtud de dicha excepción surgió una contención que el juzgador tenía que resolver mediante un fallo ante la incertidumbre del derecho”*.

45. Acorde con la jurisprudencia transcrita, el proceso de rendición provocada de cuentas (i) es un trámite abreviado, (ii) de naturaleza civil, (iii) compuesto por dos etapas autónomas – la primera de carácter declarativo y la segunda de tipo condenatoria – (iv) pero correlacionadas entre ellas, pues la condena solo se explica en razón de haberse probado la existencia de una obligación legal o contractual que radica en cabeza del condenado el deber de rendir las cuentas de su gestión. En consecuencia, (v) sus pretensiones son de contenido patrimonial, toda vez que su (vi) finalidad es inmediata en la medida que persigue la exhibición de los soportes de la actividad desarrollada – ingresos y egresos – y al mismo tiempo mediata, ya que establece la carga monetaria que debe soportar cada una de las partes del proceso en favor de la otra.

Esto significa que fruto de la rendición de cuentas, puede surgir la obligación de pagar sumas de dinero, al reconocerse la responsabilidad civil de quien administra los negocios de otro por fuente contractual o legal. Así, dicho proceso puede conducir a condenar a pagar una suma de dinero, como resultado de la gestión de los negocios de otro, es decir, se trata de un mecanismo que puede conducir a condenar la responsabilidad civil del obligado a rendir cuentas.

46. Adicionalmente, es importante resaltar que el artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé que el liquidador designado en un proceso de liquidación forzosa con ocasión de la intervención del Estado, emite dos tipos de actos. Administrativos, susceptibles de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuanto se traten de *“impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos”* (numeral 2) o de gestión, los cuales deberán controvertirse ante la Jurisdicción

Ordinaria según el procedimiento que corresponda, atinentes a “*los hechos o actos de gestión del liquidador o los contratos que celebre*” (numeral 3).

Al respecto, el Consejo de Estado mediante sentencia proferida el 14 de diciembre de 2009 dentro del proceso con radicado No. 2003-00708-01 decidió la apelación presentada en una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se pretendía declarar la nulidad de un oficio expedido por el liquidador de la Electrificadora de la Guajira S.A., sociedad sometida a la liquidación administrativa forzosa prevista en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En esa ocasión, se señaló que no todos los actos del agente liquidador tienen carácter de acto administrativo y por ende, no todos son susceptibles de control por esa jurisdicción, pues también emite actos de gestión los cuales se rigen por el derecho privado y hacen referencia al cumplimiento oficios de sus facultades y deberes como la presentación de cuentas:

“en lo atinente a la regulación del trámite de un proceso de liquidación forzosa o administrativa, surge la distinción de tres (3) clases de actos que puede producir el Liquidador, cuales son, los actos administrativos, los de trámite y los de gestión. Dicho de otra forma, no todos los actos del agente liquidador tienen carácter de acto administrativo y por ende no todos son susceptibles de control por esta jurisdicción. Así se infiere de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 295, del Estatuto Financiero, Decreto 663 de 1993, con los cuales resulta concordante, entre otros, el numeral 9º del artículo 301 del mismo Estatuto (...) Como elemento de juicio adicional, se ha de tener en cuenta que el proceso concursal y de liquidación es un proceso de carácter judicial, y ese carácter lo conserva incluso cuando está cargo de la Superintendencia respectiva, ... así lo ha reiterado esta Sala en diversos pronunciamientos. Ello explica que el Liquidador tenga la condición de auxiliar de la justicia, y no de funcionario administrativo, según el numeral 6 del ya citado artículo 295 del Decreto 663, que a la letra dice: “6. Vinculación. El liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Constituyen actos administrativos, los que resultan de una actuación administrativa que adelanta el Liquidador, la cual, siguiendo el artículo 4º del C.C.A. puede darse por el ejercicio del derecho de petición en interés general, por ejercicio del derecho de petición en interés particular, en cumplimiento de un deber legal o de oficio, cuyo conocimiento por la autoridad competente comporta ejercicio de la función administrativa, según lo establece el artículo 1º del dicho Código. De esas cuatro formas de actuación administrativa, se puede decir que la más viable en el caso de la actividad del Liquidador en la liquidación forzosa o administrativa es la que se inicia por ejercicio del derecho de

petición de interés particular, puesto que ese es el carácter de los intereses y derechos que usualmente involucra dicho proceso, mientras que los asuntos objeto de las otras actuaciones no encuadran en las funciones administrativas de éste, según puede apreciar más adelante. Al fin y al cabo, según el artículo 293, numeral 1, del estatuto Financiero. 'El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.' De allí que el previamente transcrito numeral 2 del mismo artículo centre los actos administrativos en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos, pues todas ellas se producen para responder a peticiones en interés particular, usualmente de los acreedores, por lo que es dable concluir que son actos administrativos del Liquidador todas las decisiones relativas a peticiones en interés particular que le corresponde resolver en relación con la liquidación a su cargo.

2.3.2. Actos preparatorios y de trámite, por su parte, son los que se profieren para sustentar o fundamentar las decisiones y darle impulso a las mismas, tales como el que ordena la publicación del emplazamiento de los acreedores, la citación o requerimientos de personas, cuando sea del caso, entre otros.

2.3.3. Actos de gestión del Liquidador vienen a ser tanto los unilaterales como los plurilaterales que se rigen por el derecho privado y que usualmente no están relacionados con peticiones de interés particular, sino con el cumplimiento oficioso de sus facultades y deberes para la debida realización o finalización del respectivo proceso, señaladas principalmente en el citado artículo 295, numeral 9, del Estatuto citado, pudiéndose extractar de ellos, a guisa de ilustración, los relativos a la guarda y administración de los bienes en poder de la intervenida, los de formación y guarda de la masa de la liquidación, lo que implica la elaboración y contabilización del inventario de éstos, según el artículo 180 de la Ley 222 de 1995; la contabilización de activos y pasivos de la empresa liquidada; recuperación, celebración de contratos para enajenación o arrendamiento, entrega de los mismos, efectuar pagos, adicionar o modificar el inventario por inclusión o exclusión de bienes de la masa, presentación de cuentas” (negrilla fuera del texto).

En idéntico sentido, en la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2013 dentro del proceso con radicado No. 66001-23-31-000-2002-00391-01, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió una acción de controversias contractuales interpuesta en contra de la resolución que liquidó

unilateralmente el contrato suscrito entre la EPS Risaralda S.A., en Liquidación y la Unión Temporal Auditoria Médica, y concluyó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no tenía competencia para pronunciarse sobre dicho asunto toda vez que la actuación controvertida era un acto de gestión:

“Se desprende con claridad que el funcionario Liquidador, en desarrollo de su ejercicio, está facultado legalmente para proferir actos administrativos, cuya expedición en todo caso estará condicionada a que la materia que allí se recoja verse sobre aspectos íntimamente ligados a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos o a decisiones proferidas en ejercicio de la función administrativa de la cual está dotado transitoriamente y así mismo podrá realizar actos de gestión. También se colige de dicha normativa que todos los actos del Liquidador encaminados a realizar los activos de la entidad y los actos de gestión cuya finalidad radique en culminar el proceso liquidatorio, estarán gobernados por las normas del derecho privado. Cabe agregar al respecto, como se evidencia de la misma norma legal en mención, que, dentro del marco y contexto del procedimiento de liquidación, los actos de gestión no los constituyen únicamente aquellas actuaciones unilaterales del funcionario, desplegadas con ocasión de la liquidación de la entidad, pues tal concepto sin duda abarca igualmente los contratos que se celebren con el preciso propósito antes señalado” (negrilla fuera del texto).

47. Conforme con lo expuesto en precedencia, esta Sala de Revisión puede colegir que el liquidador designado en un trámite de intervención administrativa es un particular investido con facultades públicas de manera transitoria, durante la ejecución de la liquidación, por lo que emite actos administrativos relacionados con la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general todas las decisiones relativas a peticiones en interés particular que le corresponde resolver en relación con la liquidación a su cargo; y actos de gestión los cuales se encuentran encaminados a culminar el proceso liquidatorio, pues son proferidos en cumplimiento officioso de sus facultades y deberes previstos para ese fin¹²⁰.

No obstante, lo anterior es diferente de la responsabilidad que pueda atribuírsele al Estado por la gestión administrativa, pues en ese caso existen mecanismos propios como, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, los cuales son medios de control idóneos para que el Estado responda por los eventuales daños antijurídicos que provoque la

¹²⁰ Cabe destacar, que la doctrina ha señalado que el Estado puede actuar a través de actos soberanos “iure imperii” o actuar como un particular “iure gestionis”, frente a estos últimos surgirían obligaciones propias de los particulares. Así, para clasificar las mencionadas actuaciones se ha acudido a las teorías de la finalidad del acto y de la naturaleza del acto; la primera atañe a la finalidad pública del acto para identificarlo como iure imperii y sino la tiene, será iure gestionis. Mientras que la segunda refiere a la esencia de lo que se busca con la transacción, de manera que si el Estado se sitúa en el papel de un particular, aunque persiga fines estatales, la naturaleza del acto será iure gestionis, pero si el acto solo puede ser realizado por el Estado será iure imperii. Al respecto se debe consultar: Mccausland Echeverry, R. y Corredor Vásquez, M. (2014). Inmunidad Soberana de los Estados, Un Modelo a la Medida de Colombia. Universidad Javeriana. PP. 25 y 26.

actuación administrativa de inspección, vigilancia y control, como es el caso de la orden de toma de posesión, o las operaciones administrativas realizadas para ejecutarlos. Tal como quedó explicado en el acápite anterior, es a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a la que legalmente le compete la declaratoria de la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos derivados de las funciones de inspección, vigilancia y control.

H. LAS PROVIDENCIAS CONTROVERTIDAS INCURRIERON EN UN DEFECTO ORGÁNICO Y EN VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

48. La sentencia C-590 de 2005, al identificar los defectos en los que podría incurrir una providencia judicial como violaciones al debido proceso amparables mediante la acción de tutela, precisó el **defecto orgánico** en los siguientes términos: “*se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello*”¹²¹. Por su parte, la sentencia de unificación 770 de 2014 señaló los elementos que constituyen esta causal de invalidación de providencias judiciales al determinar que la falta absoluta de competencia puede resultar del criterio funcional, es decir, de la atribución dada por el ordenamiento jurídico para tomar decisiones en determinada materia o respecto de un sujeto en específico; en otros términos, “*(...) cuando la autoridad judicial extralimita en forma manifiesta el ámbito de sus competencias constitucionales y legales*”¹²². Igualmente, el defecto orgánico de la providencia judicial puede ser consecuencia del desconocimiento del criterio temporal que delimita su competencia. Es decir, cuando no obstante disponer de competencia funcional en el caso concreto, ha expirado la oportunidad para realizar dicho juicio y “*(...) la autoridad judicial las ejerce por fuera del término previsto para ello*”¹²³.

También determinó los requisitos para que, de verificarse el defecto orgánico, la acción de tutela prospere en el caso de demostrarse el vicio: “*(i) cuando el peticionario se encuentra supeditado a una situación en la que existe una actuación consolidada y no tiene otro mecanismo de defensa, como es el caso de una decisión que está en firme y que fue dada por un funcionario que carecía de manera absoluta de competencia; y (ii) cuando, en el transcurso del proceso, el actor puso de presente las circunstancias de incompetencia absoluta y dicha situación fue desechada por los jueces de instancia, incluso en el trámite de recursos ordinarios y extraordinarios, validándose así una actuación erigida sobre una competencia inexistente*”¹²⁴.

En suma, el defecto orgánico se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia cuestionada, carece, absolutamente, de competencia para ello, por los distintos factores de atribución de la misma. Por ejemplo, mediante sentencia T-313 de 2010, la Corte Constitucional revisó las

¹²¹ Corte Constitucional, sentencia C-590/05.

¹²² Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

¹²³ Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

¹²⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

decisiones condenatorias contra INVIAS dentro de unos procesos civiles de acción reivindicatoria – ordinario agrario-, y concluyó que, como el fin del procedimiento ordinario fue ordenar una indemnización patrimonial a cargo del Estado, debido a los perjuicios ocasionados por la ocupación de bienes privados para el desarrollo de trabajos públicos, se usurparon las competencias legalmente atribuidas a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entre otras razones, porque INVIAS es una entidad pública y en ese sentido “*ya el artículo 82 del mismo C.C.A. al establecer el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo determinó expresamente la naturaleza y la materia de la misma al expresar: ‘la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas’*” (destacado en el texto citado)¹²⁵.

49. De otra parte, la **violación directa de la Constitución** involucra la superación del concepto de vía de hecho e implica la admisión de específicos supuestos en los que, si bien no se está ante una burda trasgresión de la Constitución, sí se trata de decisiones ilegítimas que afectan la supremacía constitucional. En el caso de las actuaciones judiciales, la violación directa de la Constitución puede materializarse, entre otras formas, respecto del artículo 121 Superior, el cual dispone que “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*”. Dicho postulado general es precisado por el artículo 29 superior al establecer como garantía del derecho al debido proceso, el derecho al juez competente. A este respecto, esta Corte precisó que “*Esta garantía, vinculada con el derecho de acceso a la justicia, es la que se conoce como de juez natural y exige: (i) la preexistencia del juez, (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto, incluso si es una competencia especial o por fuero, y (iii) la garantía de que no será excluido del conocimiento del asunto, una vez ha asumido regularmente competencia, aunque una modificación legal de competencia pueda significar un cambio de radicación del proceso en curso, sin que se entienda que se desconoce el derecho al juez natural, al tratarse de una “garantía no absoluta y ponderable”*”¹²⁶.

50. Conforme con los elementos probatorios visibles en el expediente, la Sala Segunda de Revisión advierte que la Alcaldía Mayor de Bogotá, en desarrollo de la función administrativa de inspección y vigilancia que ejerce sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda en el Distrito Capital, atribuida por el Decreto 405 de 1994, ordenó la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI a través de la Resolución 0469 del 16 de julio de 1997, toda vez que la mencionada asociación no solicitó el permiso de enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda, no llevaba la contabilidad en la forma prescrita en el Código de Comercio y se encontraba adelantando proyectos de vivienda sin licencia de construcción, ni permiso de ningún tipo; incurriendo con ello en

¹²⁵ En el mismo sentido se puede consultar las sentencias T-696 de 2010 y T-390 de 2012.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-537/16, que examinó la constitucionalidad del régimen de saneamiento de nulidades por incompetencia en el Código General del Proceso.

las causales 3, 4 y 5 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968¹²⁷, norma vigente para la época de los hechos.

Inconformes con la intervención administrativa, y sin haberse iniciado el trámite de liquidación, los asociados de ASONAVI el 14 de diciembre de 2006, radicaron demanda de rendición provocada de cuentas ante la Jurisdicción Ordinaria, la cual fue admitida por el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, mediante auto del 18 de diciembre de ese año y tramitada sin tomar en cuenta que, pese a que la hoy accionante actuaba como administrador de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI, no lo hacía en los términos previstos en la regulación ordinaria, sino por disposición de una ley especial – Ley 66 de 1968 – dentro de la cual no se consagra la autorización legal que requiere el proceso de rendición provocada de cuentas para tramitarse, es decir, sin contemplar una disposición en esa ley que obligue, en razón de la medida de toma de posesión, a rendir cuentas. Igualmente tampoco se probó la existencia de un contrato del que pudiera desprenderse la referida obligación. Lo anterior se explica en razón a que (i) se trata de una fase de conservación del patrimonio de la persona intervenida y en vista de ello (ii) el agente administrador no puede tomar decisiones de disposición del activo, razón por la cual el artículo 14 de la Ley 66 de 1968 solo permite ordenar el embargo y secuestro de los bienes, la ocupación inmediata de los libros y la prevención a los deudores sobre el trámite de intervención. Ello significa que en esta etapa del proceso administrativo no se ejecutan operaciones hasta que se decida continuar con la liquidación, caso en el cual sí existe el deber de rendir cuentas¹²⁸.

51. Sin perjuicio de lo anterior, el proceso de rendición provocada de cuentas se extendió hasta la conclusión de la medida administrativa de liquidación, que inició con la Resolución No. 020 de 2008 y finalizó con la resolución No. 017 del 28 de diciembre de 2015, ambas resoluciones fundadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. No obstante, dentro del trámite ordinario no se analizó la gestión realizada por el liquidador en esa etapa, comoquiera que a ella no se hizo referencia en la demanda.

52. Esta Sala de Revisión considera que sólo en la etapa de liquidación, situación en la que no se encontraba ASONAVI al momento de la demanda de rendición de cuentas, existe el deber legal de rendir cuentas por parte del liquidador, toda vez que el artículo 297 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece la obligación legal de rendir cuentas dentro de esa fase, dado que allí el liquidador realiza verdaderos actos de disposición del activo

¹²⁷ 3. Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por el Superintendente Bancario.//4. Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.// 5. Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.

¹²⁸ En cuanto al deber y a la oportunidad de rendir cuentas por parte del **liquidador** designado para liquidar una entidad intervenida por la Superintendencia Bancaria, luego de la toma administrativa de posesión, el artículo 297 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que debe rendir cuentas de los actos de gestión de los negocios, bienes y haberes de la entidad intervenida, del pago de las acreencias y de la restitución de bienes, así como de las sumas excluidas de la masa de liquidación. Tales cuentas deberán presentarse a los acreedores reconocidos en el proceso liquidatorio una vez el liquidador se separe de su cargo, o a los accionistas una vez cancelado el pasivo externo, a fin de que éstos puedan ejercer las acciones que consideren pertinentes contra el liquidador.

de la persona intervenida. Sin embargo, la misma norma prevé dos momentos para realizar tal rendición: *“las cuentas se presentarán a los acreedores reconocidos en el proceso liquidatorio cuando el liquidador se separe del cargo y al cierre de cada año calendario, y en cada caso comprenderá únicamente la gestión realizada entre la última rendición de cuentas y la que presenta”*.

En consecuencia, en el evento de que el liquidador, no rinda espontáneamente las cuentas ordenadas en el artículo 297 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero *“de los actos de gestión de los negocios, bienes y haberes de la entidad intervenida, y del pago de las acreencias y la restitución de bienes y sumas excluidas de la masa de la liquidación”*, al tratarse de actos de gestión dado que son proferidos en cumplimiento oficioso de sus facultades y deberes previstos para finalizar el proceso de liquidación, los acreedores o los socios de la entidad intervenida podrán acudir a la Jurisdicción Ordinaria por medio del proceso de rendición provocada de cuentas, a fin de que el liquidador responda de manera personal, por la actuación desplegada durante el trámite liquidatorio.

Adicionalmente, en ejercicio de la función administrativa de inspección, vigilancia y control, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos judiciales para que **el Estado responda** por los perjuicios derivados de su actividad, mediante las prenotadas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos, o de reparación directa, teniendo en cuenta que tanto la ejecución de la toma de posesión, como de la liquidación administrativamente ordenada, constituyen operaciones administrativas que pueden eventualmente comprometer la responsabilidad del Estado si se demuestran los elementos de dicha responsabilidad, en particular, el carácter antijurídico de los daños causados.

53. Conforme con lo expuesto, la Sala puede concluir que los asociados de ASONAVI no solo presentaron una demanda prematura, al tratarse de la medida de toma de posesión y no encontrarse aún el trámite liquidatorio, sino que la Jurisdicción Ordinaria carecía de competencia para tramitar y decidir dicho proceso dado que se interpuso en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y no contra el liquidador, persona sobre la cual recae la obligación legal de rendir cuentas de conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. De esta manera se usurpó la competencia propia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para juzgar la actividad administrativa de inspección, vigilancia y control desplegada en la fase de toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI, pues en los términos del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es imperativo entonces concluir que lo acusado en el proceso de rendición de cuentas fue una decisión de tipo administrativo; un acto administrativo, susceptible de controvertir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no ante la Jurisdicción Ordinaria y eventualmente unas operaciones administrativas llevadas a cabo para ejecutar dicha decisión administrativa, asunto también del resorte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así, en razón de la condena ordenada por la

Jurisdicción Ordinaria a la Alcaldía de Bogotá, por parte de la jurisdicción incompetente, se pretermitió el estudio de la validez o no de los actos administrativos y de la regularidad de las operaciones administrativas llevadas a cabo, juicios que necesariamente hubiera llevado a cabo la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, al decidir el proceso de rendición provocada de cuentas por la toma administrativa de posesión, los jueces ordinarios incurrieron en un **defecto orgánico**; carecían de absoluta competencia para decidir sobre la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI, pues el objeto del proceso instaurado ante esa jurisdicción pretendía que les fuera reconocido a los asociados el valor de los daños generados con dicha gestión, es decir, que se declarara la responsabilidad patrimonial de una entidad pública, como efectivamente resultó del proceso en cuestión. En consecuencia, los jueces ordinarios ejercieron las competencias que legalmente le fueron atribuidas a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por las normas de orden público y de obligatorio cumplimiento. En rigor, es a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a quien correspondería reparar los posibles daños antijurídicos causados por la acción u omisión en el ejercicio de la función administrativa de inspección y vigilancia desplegado por la Alcaldía Mayor de Bogotá – secretaría Distrital del Hábitat sobre ASONAVI, a través de los mecanismos de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa, por falla del servicio, según se determine cuál es la causa adecuada del perjuicio.

En ese sentido, los jueces civiles que decidieron el proceso de rendición provocada de cuentas incurrieron también en una **violación directa de la Constitución**, (i) toda vez que no eran el juez natural llamado a resolver sobre la actuación desarrollada con ocasión de la función de inspección y vigilancia atribuida a la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital, lo que generó una vulneración a la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 29 de la Constitución, dado que le impidieron a la entidad demandada, aquí demandante, acudir al trámite procesal pertinente y defender su gestión ante su juez natural y (ii) también evitaron que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo realizara el examen del carácter antijurídico de los eventuales daños causados a ASONAVI o a sus terceros, con lo que se vulneró el artículo 90 de la Constitución el que exige que, para poder condenar la responsabilidad del Estado, es necesario que el daño sea antijurídico¹²⁹, es decir, que en las circunstancias concretas de cada caso, se concluya que los perjudicados con la medida administrativa no se encuentren jurídicamente en el deber de soportar los daños causados por la actividad administrativa.

54. En suma, para la Sala Segunda de Revisión el proceso de rendición provocada de cuentas No. 2006-1578 incurrió en el defecto orgánico y en una

¹²⁹ A la luz del artículo 90 de la Constitución, “Con fundamento en este postulado de principio, el instituto resarcitorio se configura siempre y cuando: (i) ocurra un daño antijurídico o lesión, (ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público y (iii) exista una relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión del ente público; (...) en el ámbito del daño antijurídico -entendido como aquél daño patrimonial o extrapatrimonial que se causa en forma lícita o ilícita al ciudadano, sin que éste se encuentre en la obligación jurídica de soportarlo”: Corte Constitucional, sentencia C-619/02.

violación directa de la Constitución y en razón a ello, vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat. Por consiguiente, se dejará sin efectos todo el trámite judicial desde el auto admisorio de la demanda incluso.

Síntesis de la decisión

55. La Sala Segunda de Revisión, en el caso de la tutela instaurada por el Distrito de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat - dejará sin efectos todo el trámite judicial adelantado en el proceso de rendición provocada de cuentas No. 2006 – 1758, inclusive el auto admisorio, al evidenciar que en dicho proceso se configuró un defecto orgánico y se incurrió en violación directa de la Constitución, ya que los jueces civiles ordinarios a través del señalado proceso de rendición de cuentas tramitaron y ordenaron la rendición provocada de cuentas por la toma de posesión ordenada por la autoridad administrativa, y la condenaron a pagar unas sumas de dinero. Evidenció la Sala que la pretensión del proceso instaurado ante su Jurisdicción Ordinaria no era otra que la condena a reparar los posibles daños generados con la función administrativa de inspección y vigilancia desplegada por la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat -, debido a la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de ASONAVI, decisión que al tratarse de un acto administrativo y su ejecución, de una operación administrativa, son asuntos que son del resorte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De esta manera, se vulneraron tanto el artículo 29 de la Constitución, en lo relativo a la garantía de juez natural, como el artículo 90 superior, que exige que se determine el carácter antijurídico del daño, para poder declarar la responsabilidad del Estado, asunto que, en este caso, le compete a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no a la Jurisdicción Ordinaria.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso, ampliada mediante Auto de fecha 25 de septiembre de 2017.

SEGUNDO. - REVOCAR las sentencias de tutela proferidas el 13 de julio de 2016 y el 24 de agosto de 2016 por la Corte Suprema de Justicia en sus Salas de Casación Civil y Labora, respectivamente, y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso, vulnerado por la materialización de un defecto orgánico y de una violación directa de la Constitución.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS todo lo actuado dentro del proceso de rendición provocada de cuentas No. 2006-1578, incluso el auto admisorio, promovido por los asociados de ASONAVI contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat, de acuerdo con la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR al **Juzgado Tercero Civil de Descongestión de Bogotá** que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a devolver la demanda de rendición provocada de cuentas, junto con todos sus anexos, a los asociados de ASONAVI, con el fin de que ellos decidan la acción judicial que consideren pertinente tramitar, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados y **ORDÉNESE** al juez de primera instancia, de la acción de tutela, efectuar las respectivas notificaciones.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General