

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procede por error en el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Cómputo debe tener en cuenta la fecha de radicación de la demanda, no del reparto**

La Sala recalca que en la sentencia no hay análisis alguno del porqué se tomó como fecha de presentación de la demanda la de reparto, habida consideración de que se limitó a decir que "(...) el término de caducidad de la acción de reparación directa en el presente caso se contabiliza entre el 3 de mayo de 2004 y el 3 de mayo del 2006, y como quiera que la demanda fue presentada el 9 de mayo de 2006 (acta de reparto visible a folio 44 c-1), se estaría por fuera del término establecido en el inciso primero del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo". En este punto es de la mayor importancia precisar que en el reverso de la última página de la demanda aparece el sello de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que da cuenta de que ese documento fue recibido en esa dependencia el 2 de mayo del 2006... Por todo lo anterior se impone concluir, que la acción de reparación directa se ejerció dentro del término de ley, y que la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en una de las circunstancias excepcionalísimas, en las que esta Sección admite la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, y que evidencia que la decisión judicial objeto de reproche contiene un vicio ostensiblemente grave y desproporcionado con identidad suficiente para lesionar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del accionante, toda vez que por este yerro no se realizó pronunciamiento de fondo en la sentencia de segunda instancia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 NUMERAL 8

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre procedencia de la tutela, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias del 20 de enero de 2011, CP. Mauricio Torres Cuervo, expediente 2010-01428 y del 6 de septiembre de 2011, CP Susana Buitrago Valencia (E), expediente 2010-01537-01. Corte Constitucional sentencia C-590 de 2005. Sobre la caducidad de la acción, Sección Tercera del Consejo de Estado sentencia del 11 de mayo de 2000, expediente 12.200.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil doce (2012).

**Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00341-00(AC)**

**Demandado: JUAN PABLO ALAPE RODRIGUEZ**

**Demandado: SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

La Sala decide la solicitud formulada por el accionante, en ejercicio de la acción de tutela señalada en el artículo 86 de la Constitución Política desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, contra la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. LA SOLICITUD

El señor **Juan Pablo Alape Rodríguez**, por medio de apoderada judicial, ejerció acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a la igualdad, con ocasión de la sentencia, de segunda instancia, del 25 de noviembre del 2011 dictada por la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que revocó la decisión del 30 de septiembre del 2009 proferida por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá, en la acción de reparación directa que ejerció el accionante y otros contra la Nación - Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) y el Ministerio de Defensa - Policía Nacional, proceso que se tramitó con el número de radicado 2006-01160.

En consecuencia, solicitó *"REVOCAR Y DEJAR SIN EFECTO la sentencia de segunda instancia proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera, Subsección C (...) proceso 2006-01160 del 25 de noviembre del 2011 notificada en el edicto del 18 de enero de 2012 (...) En consecuencia DECLARAR que mediante la sentencia cuestionada si incurrió en vía de hecho al desconocer y vulnerar los derechos fundamentales invocados en la presente acción así como el preámbulo de la Constitución Política al no existir caducidad de la acción de reparación directa (...) ORDENAR al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, despacho correspondiente, se sirva proferir nueva sentencia en la cual se resuelva de fondo la litis planteada"*.<sup>1</sup>

Del expediente se extraen los hechos y argumentos que se resumen de la siguiente manera:

- El 2 de mayo del 2004 el actor, quien se desempeñaba como Patrullero de la Policía Nacional, sufrió un accidente derivado del servicio que lo dejó parálítico.
- El accionante y sus familiares (Edgar Alape Ortiz, Doris Rodríguez, Melkin Alape Rodríguez, Patricia Alape Rodríguez, José Edward Alape Rodríguez y Janeth Alape Rodríguez) ejercieron acción de reparación directa con el fin de que se declarara patrimonial y administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de la Protección Social y al Ministerio de Defensa - Policía Nacional de los perjuicios patrimoniales, morales y al daño a la vida en relación ocasionados al actor, y en consecuencia, se condenara a su pago.
- El 2 de mayo del 2006 fue presentada la demanda ante la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- El 9 de mayo del 2006 el proceso fue repartido al despacho del magistrado en turno, doctor Ramiro de Jesús Pasos Guerrero.

---

<sup>1</sup> Folio 16 del cuaderno principal.

- Por medio de auto del 1º de agosto del 2008, el aludido Tribunal *i)* declaró la nulidad de lo actuado por falta de competencia, hasta el auto de pruebas del 17 de noviembre del 2006 inclusive, en consideración al Acuerdo 3345 del 13 de marzo del 2006 “*Por el cual se implementan los Juzgados Administrativos*” que expidió la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y, *ii)* ordenó enviar el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá para lo de su cargo.

- En sentencia del 30 de septiembre del 2009 el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá, a cuyo conocimiento correspondió el proceso, resolvió:

**“PRIMERO: SE DECLARA** probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA** de LA NACION - MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

**SEGUNDO: SE DECLARA** administrativamente responsable a LA NACION MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL, por los perjuicios causados a los señores Juan Pablo Alape Rodríguez, Edgar Alape Ortiz, Doris Rodríguez, Melkin Alape Rodríguez, Patricia Alape Rodríguez, José Edward Alape Rodríguez y Janeth Alape Rodríguez a consecuencia de la falla en el servicio en que incurrió en los hechos ocurridos el 2 de mayo de 2004, en los cuales resultó lesionado Juan Pablo Alape Rodríguez.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, **SE CONDENA** a la **NACION MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL** a cancelar (sic) por concepto de perjuicios materiales, morales y a la vida en relación, las siguientes sumas de dinero: (...)”<sup>2</sup>

- La demandada apeló la sentencia de primera instancia, recurso que desató la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 25 de noviembre del 2011, que resolvió:

**“PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 30 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado 35 Administrativo del Circulo (sic) de Bogotá.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva. (...)”<sup>3</sup>

El *ad quem*, para fundar su decisión, consideró que:

“(...) **2. Caducidad de la acción.**

Con el fin de determinar si en el presente caso ha operado la caducidad de la acción es menester tener en cuenta, que lo pretendido es la declaratoria de responsabilidad de la **NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL Y MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**, por la falla del servicio que conllevó a las lesiones sufridas por el señor **JUAN PABLO ALAPE RODRIGUEZ**, como consecuencia del atentado terrorista del que fuera objeto la sede principal del Ministerio de la Protección Social el 2 de mayo de 2004, caso en el cual el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa.

---

<sup>2</sup> Folios 77 y 78 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folios 93 y 94 del cuaderno principal

*Esto significa que el término de caducidad de la acción de reparación directa en el presente caso se contabiliza entre el 3 de mayo de 2004 y el 3 de mayo del 2006, y como quiera que la demanda fue presentada el 9 de mayo de 2006 (acta de reparto visible a folio 44 c-1), se estaría por fuera del término establecido en el inciso primero del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, es forzoso concluir que ha operado el fenómeno de la caducidad (...)*<sup>4</sup>

Después de transcribir en extenso una providencia de la Sección Tercera de esta Corporación que refiere a la figura de la caducidad<sup>5</sup> y otra de esa misma Sección que trata el tema del daño que se prolonga en el tiempo<sup>6</sup>, concluyó que:

*“(...) En el presente caso el daño fue inmediato y se dio el 2 de mayo de 2004, con el atentado terrorista, el que produjo las lesiones que hoy padece el actor señor **JUAN PABLO ALAPE RODRIGUEZ**, aquí no se puede hablar de un daño prolongado, por ello se cuenta el término desde el 3 de mayo de 2004 momento en que se configuró el daño, operando como ya se señaló el fenómeno de la caducidad. (sic)*

*Por lo expuesto, la Sala negará las pretensiones de la demanda. (...)*<sup>7</sup>

- El accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a la igualdad, porque la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca **tomó como fecha de presentación de la demanda el 9 de mayo del 2006 (fecha en que se repartió el asunto al despacho del magistrado en turno)**, y no el 2 de mayo del 2006, en que efectivamente se presentó la demanda.<sup>8</sup>

- Recalca el peticionario que de acuerdo con la fecha en que acaecieron los hechos (2 de mayo del 2004)<sup>9</sup> y la fecha en que se presentó la demanda (2 de mayo del 2006), es forzoso concluir que la acción se ejerció de manera oportuna.<sup>10</sup>

## **1.2. TRAMITE DE LA SOLICITUD**

### **1.2.1 DE LA ADMISION**

El Consejero Ponente admitió la solicitud de tutela y ordenó ponerla en conocimiento de los magistrados de la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que se refirieran a los fundamentos de la acción objeto de estudio. Asimismo, del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Trabajo y de la Policía Nacional para que, si lo consideraban del caso,

---

<sup>4</sup> Folio 89 del cuaderno principal

<sup>5</sup> Providencia del 18 de marzo del 2010, C.P. Enrique Gil Botero, dictada en el proceso con radicado 23001-23-31-000-2000-08951-01 (19099).

<sup>6</sup> “Sentencia del 3 de agosto del 2006, proceso con radicado 32.537.”

<sup>7</sup> Folio 93 del cuaderno principal

<sup>8</sup> Folio 6 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> “Artículo 136 del C.C.A. (...) 8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa. (...)”

<sup>10</sup> Folio 7 del cuaderno principal.

intervinieran en la actuación como terceros interesados en la resultados del presente proceso, por cuanto fueron partes demandadas en la acción de reparación directa.<sup>11</sup>

### 1.2.2 DE LA SOLICITUD DE PRUEBAS

Por medio de auto del 21 de marzo del 2011<sup>12</sup>, el Consejero Ponente ordenó remitir copia de los folios 65 y 100 del expediente a la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que ésta certificara:

*i)* Si el sello y la firma visibles en las copias remitidas (de presentación de la demanda de reparación directa), correspondían al “*folio 43 vuelto*” del expediente con radicado 25000-23-26-000-2006-01160-01;

*ii)* Si correspondía la rúbrica y sello a algún empleado de esa Secretaría y;

*iii)* La fecha, de presentación de la demanda, que allí aparece.

### 1.3. CONTESTACION

**1.3.1.** La Magistrada Ponente de la sentencia dictada por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca manifestó que *“Analizados los fundamentos presentados por el tutelante, y cotejados con el sello de presentación de la demanda y hoja de reparto, considera la ponente, que no le asiste razón al accionante en sus apreciaciones; toda vez que al momento de contarse el término para que operara el fenómeno de la caducidad la acción de reparación directa dentro del expediente No. 2500023260002003601160, accionante JUAN PABLO ALAPE RODRIGUEZ Y OTROS contra la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL Y OTRO, se contabilizó entre el 3 de mayo de 2006; tomándose como fecha de presentación de la demanda 9 de mayo de 2006 (acta de reparto visible a folio 44 c-1), toda vez que el sello de radicación de la demanda ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Secretaría Sección Tercera, se encontraba repisado y enmendado, además en el aparecen varias fechas de presentación (2 de mayo, 6 de mayo, 7 de mayo), debiendo tomarse como documento idóneo el acto de reparto, teniendo en cuenta además que la hoja de reparto se expide en el momento mismo en que se radica la demanda (anexo copia del mismo).*

*Conviene recalcar que, lo que se planteó al momento de proferirse la sentencia objeto de la acción de tutela, no constituye una vía de hecho; sino por el contrario, **al no ser clara y encontrarse repisada la fecha de radicación de la acción, se tomó en cuenta la fecha que aparece en la hoja de reparto, por considerar que la misma, era la prueba idónea de su radicación.***

**Finalmente, dejo de presente que no existió una voluntad subjetiva de este agente judicial, ya que se obró en derecho, al valorar como prueba la hoja de reparto, teniendo en cuenta, como ya se explicó, que la fecha de radicación ante el Tribunal registrada en el sello, no era clara y se encontraba repisada.**

<sup>11</sup> Folios 108 y 109 del cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folio 128 del cuaderno principal

(...)"<sup>13</sup> (subrayas y negrillas fuera del texto original).

#### **1.4. INTERVENCION DE TERCEROS**

**1.4.1.** El Secretario General de la Policía Nacional solicitó rechazar por improcedente la tutela, manifestó que la solicitud no cumple con los requisitos generales de procedibilidad contra providencias judiciales que se encuentran debidamente ejecutoriadas, asimismo, adujo que la sentencia que se controvierte se dictó de acuerdo con el criterio autónomo, consciente y libre del juzgador de instancia.<sup>14</sup>

**1.4.2. La Jefe de la Oficina Asesoría Jurídica del Ministerio del Trabajo** solicitó declarar improcedente la solicitud de tutela, adujo que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional ésta pugna con su carácter residual y subsidiario. Señaló que en el caso concreto la decisión hizo tránsito a cosa juzgada y que, por tanto, procede el recurso extraordinario de revisión.<sup>15</sup>

## **II. CONSIDERACIONES**

El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo subsidiario y residual para la protección de los derechos fundamentales de las personas cuando resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

### **2.1 . PROBLEMA JURIDICO**

De acuerdo con el panorama revelado en el presente asunto y como lo discutido por el accionante recae precisamente respecto de lo decidido por la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia del 25 de noviembre del 2011, (que revocó la decisión del 30 de septiembre del 2009 proferida por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá, y en su lugar "*negó las pretensiones de la demanda, por caducidad de la acción de reparación directa*"), el primer tema del cual la Sala se ocupará será el de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; en segundo lugar, y sólo de arribarse a la conclusión de que en este caso es procedente realizar el estudio de la acción, se entrará a analizar el tema de la caducidad de la acción de reparación directa en el caso examinado y en tercer lugar, la Sala precisará si al tutelante le fueron vulnerados los derechos fundamentales por él invocados (debido proceso, de defensa y a la igualdad), como consecuencia, según su criterio, del error en que incurrió el Tribunal al tomar equivocadamente como fecha de presentación de la demanda el 9 de mayo del 2006 y en consecuencia concluir que operó la caducidad de la acción.

#### **2.1.1. DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**

En principio, los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 permitían el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, la

---

<sup>13</sup> Folio 115 vuelto del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folios 118 al 120 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folios 121 al 126 del cuaderno principal

Corte Constitucional, en sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable esas normas, por cuanto:

*“(...) Es inadmisibile que, por haberse instituido una figura como la acción de tutela, cuyo fin está exclusivamente relacionado con el amparo inmediato y cierto de los derechos ante situaciones no previstas por los medios ordinarios, se haya puesto fin a la vigencia de los postulados básicos en los cuales se ha fundado y desarrollado nuestra civilización jurídica. Uno de ellos es el principio de la cosa juzgada, que se traduce en el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos cuando se han dado los trámites y se han cumplido las condiciones y requisitos previstos por la ley.*

*El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales.*

*(...) el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991... contraviene la Carta Política, además de lo ya expuesto en materia de caducidad, por cuanto excede el alcance fijado por el Constituyente a la acción de tutela, quebranta la autonomía funcional de los jueces, obstruye el acceso a la administración de justicia, rompe la estructura descentralizada y autónoma de las distintas jurisdicciones, impide la preservación de un orden justo y afecta el interés general de la sociedad, además de lesionar en forma grave el principio de la cosa juzgada, inherente a los fundamentos constitucionales del ordenamiento jurídico.*

*No desconoce la Corte la existencia del artículo 40, perteneciente al mismo decreto del cual hacen parte las normas demandadas, disposición que establece la competencia especial para conocer sobre acciones de tutela cuando esta sea ejercida contra sentencias proferidas por los jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Esto genera una obvia e inescindible unidad normativa entre ella y el artículo 11, hallado contrario a la Constitución, puesto que la materia que constituye núcleo esencial de los preceptos no es otra que la examinada en este fallo, es decir, la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En desarrollo de lo previsto por el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la Corte declarará que, habida cuenta de la unidad normativa, también dicho artículo es inconstitucional”.*

Esas consideraciones, en cuanto expuestas en la sentencia dictada en ejercicio del control constitucional, están cobijadas por la cosa juzgada conforme a lo previsto en los artículos 243 de la Carta Política y 48 de la Ley 270 de 1996.

Posteriormente, por medio de la sentencia T-173 de 1993, la misma Corte introdujo la posibilidad de ejercer la acción de tutela contra providencias judiciales cuando contengan decisiones que puedan catalogarse de vías de hecho, entendidas como la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez. En esa sentencia se sostuvo:

*“Las actuaciones judiciales cuya ostensible desviación del ordenamiento jurídico las convierte -pese a su forma- en verdaderas vías de hecho, no merecen la denominación ni tienen el carácter de providencias para los efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela. No es el ropaje o la apariencia de una decisión sino su contenido lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez. La doctrina de la Corte ha efectuado un análisis material y ha establecido una diáfana distinción entre las providencias judiciales -que son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la función judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios judiciales de defensa establecidos por el ordenamiento jurídico- y las vías de hecho por cuyo medio, bajo la forma de una providencia judicial, quien debería administrar justicia quebranta en realidad los principios que la inspiran y abusa de la autonomía que la Carta Política reconoce a su función, para vulnerar en cambio los derechos básicos de las personas. La violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.”*

No obstante ese desarrollo jurisprudencial, el Consejo de Estado, inclusive desde antes de la sentencia C-543 de 1992, ha sostenido que en estos casos no procede la tutela respecto de las providencias judiciales, pues ha considerado que su aceptación implica el desconocimiento de los principios de la cosa juzgada, la seguridad jurídica e incluso la independencia de los jueces consagrada en el artículo 228 de la Carta Política.

Y en sentencia del 2 de septiembre de 2004, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sostuvo:

*“Habiendo desaparecido del ordenamiento jurídico la normativa con la que el legislador trató de incluir las providencias judiciales en los actos susceptibles de la acción de tutela, y existiendo claras y precisas razones axiológicas y jurídicas de rango constitucional que las sustraen imperativamente de dicha acción, expuestas por la Corte Constitucional de manera contundente, enfática y coherente en la sentencia reseñada <C-543/92>, es claro e indudable que con fuerza de cosa juzgada constitucional la acción de tutela no procede contra providencias judiciales. En manera alguna se pretende, con esta posición, conferirle el carácter de valor absoluto al principio de la seguridad jurídica, en el entendido de que para defenderlo deban sacrificarse otros valores, igualmente importantes, como la paz, la convivencia pacífica, la existencia de un orden social justo o la justicia misma, sino que, por el contrario, lo que se quiere poner de presente en este pronunciamiento es el hecho de que la realización de esos valores depende de ese principio, pues sin seguridad jurídica no puede haber estado de derecho, y sin éste menos aún puede garantizarse la efectividad de los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2 de la Constitución Política, entre los que se encuentra, precisamente, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas. La seguridad jurídica que está*



*implícita en la cosa juzgada no es un valor en sí y para sí sino un medio para alcanzar la justicia, la armonía y la convivencia social*<sup>16</sup>.

La evolución de la jurisprudencia sobre las situaciones que hacen viable la acción de tutela llevó a la Corte Constitucional a elaborar una teoría sobre los requisitos o causales genéricas de procedibilidad a la que se alude la sentencia C-590 del 2005, a saber: *“(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) 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; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.”*

Sin embargo, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, siempre y cuando estén presentes circunstancias excepcionalísimas que evidencien que la decisión judicial objeto de reproche contiene un vicio ostensiblemente grave y desproporcionado con suficiente identidad para lesionar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o del debido proceso, en conexidad con los derechos de defensa y contradicción<sup>17</sup>, que de ser advertido por el juez de tutela, nada impide que adopte las medidas necesarias para corregir esta situación. Desde luego, su intervención no podrá llegar al punto de *“(...) inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (...)”*<sup>18</sup>.

Esta posición es coherente con las previsiones de la referida sentencia C-543 de 1992, conforme la cual es viable el amparo, aunque se insiste de forma excepcional, frente a actuaciones de hecho, imputables a funcionarios judiciales que desconozcan o amenacen derechos fundamentales como el de acceso a la administración de justicia o del debido proceso, en conexidad con los derechos de defensa y contradicción.

En ese orden de ideas, la Sala observa que la solicitud se ejerció en un término razonable (28 de febrero del 2012) respecto de la providencia que se controvierte que cobró ejecutoria (18 de enero del 2012); por tanto, hay presencia de inmediatez en el ejercicio de la acción. Aunado a lo anterior, también aplica la subsidiaridad en la acción por no existir otro mecanismo de defensa judicial para que el accionante pueda defender sus derechos fundamentales, habida consideración de que se trata de una sentencia de segunda instancia y las razones expuestas por el actor no son susceptibles de ser alegadas en sede del recurso extraordinario de revisión.

Finalmente se advierte que en el presente asunto la decisión judicial reprochada

---

<sup>16</sup> Expediente 2004-0270-01 (IJ).

<sup>17</sup> Cfr. entre otras, sentencias del 20 de enero de 2011, CP doctor Mauricio Torres Cuervo, expediente 2010-01428 y del 6 de septiembre de 2011, CP doctora Susana Buitrago Valencia (E), expediente 2010-01537-01.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

podría contener un vicio ostensible, grave y desproporcionado, que eventualmente afecte el derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del accionante dado que la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, probablemente, no realizó en debida forma el cómputo del término de caducidad de la acción, razón por la cual, se estudiara el fondo de la solicitud de tutela.

### **2.1.2 DE LA CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA**

La figura jurídica de la caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica para impedir que situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador prevé unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer sus pretensiones, acudan a la jurisdicción a efectos de que la respectiva controversia se resuelva con carácter definitivo por un juez.

En conclusión, la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción ha vencido<sup>19</sup>.

Respecto de la caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa, el numeral 8º del artículo 136 del C.C.A. prevé:

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

*Inc 2º-Adicionado. L.598 /2000, art. 7º. Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el*

---

<sup>19</sup> Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 11 de mayo de 2000, expediente 12.200. "Se produce cuando el término concedido por la ley, para entablar la demanda, ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción".

*momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”.*

Por tanto, se puede concluir que la ley prevé un plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho o el daño por el cual se demanda el reconocimiento de los perjuicios para el ejercicio de la acción de reparación directa.

### **2.1.3 CASO CONCRETO**

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes:

1. Copia simple de la demanda de reparación directa que el accionante y otros presentaron contra la Nación - Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo), y el Ministerio de Defensa - Policía Nacional, el 2 de mayo del 2006 (folios 67 al 78 del cuaderno principal).
2. Copia simple de la sentencia de primera instancia dictada el 30 de septiembre del 2009 por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá, en el proceso con radicado 110013331035200800228-00 (folios 22 al 65 del cuaderno principal).
3. Copia simple de la sentencia de segunda instancia del 25 de noviembre del 2011, dictada por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso con radicado 250002326000200601160-01 (folios 83 al 94 del cuaderno principal).
4. Certificación y memorial suscrito por el Secretario de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folios 135 al 138 del cuaderno principal).

Confrontada la controversia en estudio con las excepcionalísimas circunstancias en las cuales la Sala admite la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, se concluye en el caso concreto que:

De las pruebas aportadas se tiene que si bien la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en las consideraciones que expuso en la sentencia del 25 de noviembre del 2011, que llevaron a concluir que se *“negaban las pretensiones de la demanda por caducidad de la acción”*, fueron acertadas al precisar que: *i)* la fecha en que acaecieron los hechos fue el 2 de mayo del 2004 y, *ii)* la fecha desde cuando se debían contar los dos (2) años de que trata el numeral 8º del artículo 136 del C.C.A., era a partir del 3 de mayo del 2004 hasta el 3 de mayo del 2006, no ocurre lo mismo respecto de la fecha de presentación de la demanda, pues en criterio del *ad quem* debe tomarse la de reparto del asunto al magistrado en turno (9 de mayo del 2004).

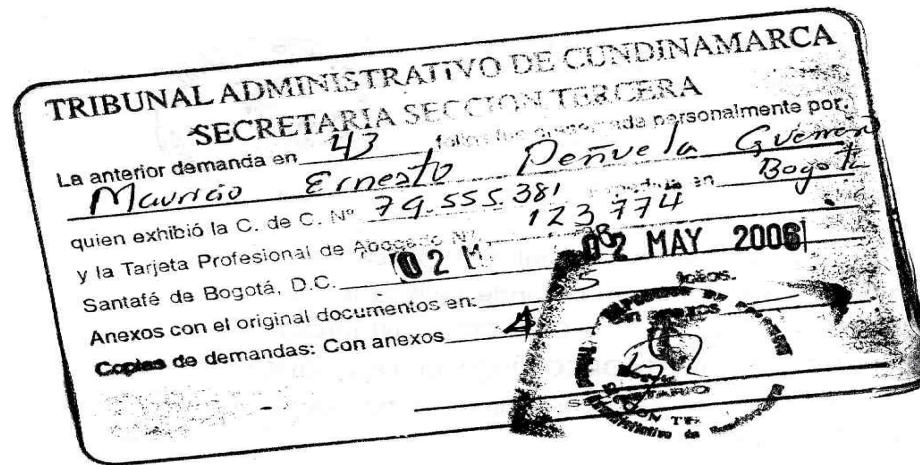
La Sala recalca que en la sentencia no hay análisis alguno del porqué se tomó como fecha de presentación de la demanda la de reparto, habida consideración de que se limitó a decir que *“(…)el término de caducidad de la acción de reparación directa en el presente caso se contabiliza entre el 3 de mayo de 2004 y el 3 de mayo del 2006, y como quiera que la demanda fue presentada el 9 de mayo de 2006 (acta de reparto visible a folio 44 c-1), se estaría por fuera del término establecido en el inciso primero del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo”*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> <sup>20</sup> Folio 89 del cuaderno principal

En este punto es de la mayor importancia precisar que en el reverso de la última página de la demanda<sup>21</sup> aparece el sello de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que da cuenta de que ese documento fue recibido en esa dependencia el 2 de mayo del 2006, y si bien al lado del sello de la fecha se encuentra otro sello impuesto de manera parcial, en él no hay discrepancia de la fecha de entrega del documento, toda vez que en ambos sellos fechadores, uno de manera clara, y en otro en forma parcial, se lee que dicha demanda fue presentada el 2 de mayo del 2006.

La siguiente imagen, tomada directamente de la copia auténtica que allegó el Secretario de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folio 137 vuelto), da cuenta de la imposición, en dos oportunidades, del sello fechador de presentación de la demanda.



La Magistrada ponente de la Subsección "C" de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al contestar la tutela adujo que "(...) [tomó] como fecha de presentación de la demanda 9 de mayo de 2006 (acta de reparto visible a folio 44 c-1), toda vez que el sello de radicación de la demanda (...) se encontraba repisado y enmendado, además en él aparecen varias fechas de presentación (2 de mayo, 6 de mayo, 7 de mayo), debiendo tomarse como documento idóneo el acto de reparto, teniendo en cuenta además que la hoja de reparto se expide en el momento mismo en que se radica la demanda (...)”<sup>22</sup>.

Al respecto, se advierte que esos fundamentos debieron expresarse en la providencia del 25 de noviembre del 2011 y no en la contestación de la presente acción de tutela. Asimismo, en relación a la presunta inconsistencia del sello fechador, por cuanto según el criterio de la Magistrada, se encuentra repisado, enmendado y contiene varias fechas, es notorio que la única fecha completa es "02 MAY 2006" y que el sello que antecede no contiene una fecha, sólo indica "02 M", además no está repisado uno sobre el otro, ni se presenta algún tipo de enmendadura.

No obstante, si alguna duda existiere, de acuerdo con la certificación que se solicitó, en el trámite de la presente acción de tutela (folios 135 al 138), al Secretario de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, queda claro: "**(...) QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA CON 43 FOLIOS, EL**

<sup>21</sup> Folio 137 del cuaderno principal

<sup>22</sup> Folio 115 vuelto del cuaderno principal

**DOS (2) DE MAYO DE DOS MIL SEIS (2006), PERSONALMENTE POR EL SEÑOR ERNESTO PEÑUELA GUERRERO, IDENTIFICADO CON LA CEDULA DE CIUDADANIA 79.555.381 DE BOGOTA, TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO 123774, RECIBIDA POR LA EMPLEADA MARTHA RHUT BOHORQUEZ, A QUIEN CORRESPONDE LA FIRMA IMPUESTA EN EL SELLO QUE APARECE EN EL REVERSO DEL FOLIO 43 DEL EXPEDIENTE (...)**  
(subrayaras y negrilla de la Sala).

Como se ve, no existe motivación, referencia probatoria o fáctica que sirva de sustento para que la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyera que la fecha de presentación de la demanda fue el 9 de mayo del 2006.

Tampoco existe análisis alguno referente al porqué se hizo caso omiso al sello de la Secretaría de la Sección Tercera de esa Corporación, impuesto en el reverso de la última página de la demanda, que da cuenta de que ésta se presentó con anterioridad, esto es, el 2 de mayo del 2006. Por consiguiente, la decisión del *ad quem* carece de fundamento.

Por todo lo anterior se impone concluir, que la acción de reparación directa se ejerció dentro del término de ley, y que la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en una de las circunstancias excepcionales, en las que esta Sección admite la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, y que evidencia que la decisión judicial objeto de reproche contiene un vicio ostensiblemente grave y desproporcionado con identidad suficiente para lesionar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del accionante, toda vez que por este yerro no se realizó pronunciamiento de fondo en la sentencia de segunda instancia.

Por lo expuesto, en el caso en estudio, se ordenará, el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Juan Pablo Alape Rodríguez, y se dejará sin efectos la sentencia dictada el 25 de noviembre del 2011 por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### III.- LA DECISION

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

1. **AMPARANSE** los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Juan Pablo Alape Rodríguez vulnerados por la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia;
2. **DEJASE SIN EFECTO JURIDICO** la sentencia del 25 de noviembre del 2011 dictada por la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que "*negó las pretensiones de acción de reparación directa, por caducidad de la acción*", en el proceso con número de radicado 250002326000200601160-01.

3. **ORDENASE** a la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictar sentencia de segunda instancia en el proceso con número de radicado 250002326000200601160-01.
4. **NOTIFIQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. **REMITASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente al de ejecutoria de esta providencia en caso de no ser impugnada.

**COPIESE NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
**CUERVO**  
Presidente

**MAURICIO TORRES**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**