

## **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Evolución jurisprudencial / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional cuando se vulneran derechos fundamentales**

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con debate y definición judicial idóneo y eficaz por el juez natural competente, pues operó el medio de defensa judicial existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda. También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1 de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución). Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana. Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación.

**NOTA DE RELATORIA:** En lo atinente a la providencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, expediente: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

## **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos generales de procedencia**

En consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuándo comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya

alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Improcedente porque no se sustentó ni se acreditó en que forma la providencia cuestionada vulnera los derechos fundamentales de la actora / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Improcedencia para reabrir el debate surtido en las instancias del juicio ordinario**

A juicio de la Sala, no se presenta alguna de las situaciones que esta Sección estima deben concurrir para conceder el amparo constitucional, pues la parte accionante no expresó de manera clara y concreta el por qué estimaba que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A vulneró sus derechos fundamentales al proferir la sentencia del 17 de abril de 2013. Además resulta claro que a la autoridad judicial accionada no le competía analizar, ni determinar la adquisición del derecho de los demandantes, en aplicación de las normas sobre prescripción adquisitiva, ni indagar respecto al proceso sucesoral que culminó con el desalojo de los supuestos poseedores como lo pretende la tutelante, sino identificar la posible responsabilidad de la entidad demandada dentro del proceso de reparación directa. En efecto, sin que implique hacer un análisis de fondo de la sentencia aludida, la Sala advierte que en ésta, la autoridad judicial accionada, explicó, bajo el principio de razón suficiente, los motivos por los cuales consideró que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debía ser revocada para negar la solicitud de reparación en el expediente No. 23.645, los cuales fundamentó por la condición de poseedor de la mala fe de la parte tutelante. En ese orden de ideas, se reitera que en la decisión adoptada por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa, no se evidencia la afectación de los derechos fundamentales reclamados por la parte actora y, por el contrario en sede de tutela se demuestra que lo pretendido no es otra cosa que reabrir el debate surtido en las instancias del juicio ordinario. En consecuencia, la Sala estima que la providencia enjuiciada está enmarcada dentro del principio de autonomía e independencia que tienen los jueces de la República, en los términos de los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 228 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 230

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01703-01(AC)**

**Actor: AURA NELLY PACHECO RUIZ**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A**

*Decide la Sección la impugnación interpuesta por la señora Aura Nelly Pacheco Ruiz, contra el fallo proferido el 30 de enero de 2014<sup>1</sup> por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que negó la solicitud de tutela.*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Solicitud amparo constitucional**

*La señora Aura Nelly Pacheco Ruiz ejerció acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, para que le fueran amparados sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, al trabajo, “a la familia”, a los niños, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados por la autoridad judicial mencionada, al proferir la sentencia del 17 de abril de 2013<sup>2</sup>, que revocó la dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” del 30 de julio de 2002<sup>3</sup>, que había accedido parcialmente a las pretensiones en la acción de reparación directa incoada por la accionante contra la Nación –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.*

#### **1.1 Hechos**

*La actora sustentó la solicitud de amparo en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:*

*1.1.1. Que el señor Fernando Samper Madrid era propietario de un lote de terreno de aproximadamente 65.000 metros cuadrados, ubicado en la “autopista Medellín” de la ciudad de Bogotá, el cual el 28 de noviembre de 1972 entregó en tenencia a Alfonso Ríos Uribe y éste en administración a David Ríos Carvajal, quien adquirió la posesión del inmueble.*

*1.1.2. El 10 de noviembre de 1990 David Ríos Carvajal “vendió su derecho de posesión” sobre el inmueble denominado San Joaquín a los señores Manuel Antonio Moreno, Angelino Tobar y Guillermo Méndez quienes dividieron el terreno en 600 lotes, de los cuales la actora adquirió uno a “título de compraventa”.*

*1.1.3. En 1991 Fernando Samper Madrid inició acción policiva de querrela por ocupación de hecho en la Inspección Décima Distrital de Policía de Bogotá. Al fallecer el querellante, el trámite se continuó en cabeza de su cónyuge, señora Liliana Gómez de Samper.*

---

<sup>1</sup> Folio 82 a 88.

<sup>2</sup> Notificada el 29 de abril de 2013.

<sup>3</sup> Expediente N° 23.645, acumulado al proceso N° 2500023260001998303501.

1.1.4. En el proceso policivo se determinó que la totalidad del predio San Joaquín estaba ocupado por Manuel Antonio Moreno y otros, y se había configurado el fenómeno de la prescripción adquisitiva de dominio, razón por la que, se negó el amparo policivo.

1.1.5. Los herederos de Fernando Samper Madrid iniciaron proceso sucesoral donde se incluyó el predio San Joaquín como parte de la universalidad de bienes del causante, asunto que le correspondió conocer al Juzgado Sexto de Familia de Bogotá, que ordenó el embargo y secuestro del mencionado inmueble.

1.1.6. La medida cautelar se perfeccionó por el Juzgado 57 Civil Municipal de Bogotá el 26 de octubre de 1993, diligencia en la que "40 poseedores presentaron oposición", reconociéndose dicha calidad sólo a 7 de los opositores, a quienes se le entregaron los lotes de terreno en calidad de depositarios.

1.1.7. La señora Gómez de Samper, a través de apoderado judicial presentó acción de tutela contra el Juzgado Sexto de Familia de Bogotá al estimar que le estaba vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso y de propiedad al no haber fijado fecha de entrega de los bienes secuestrados.

1.1.8. Esa acción constitucional le correspondió al Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Bogotá que mediante sentencia del 20 de noviembre de 1996, amparó los derechos invocados y resolvió:

*"PRIMERO. Conceder la tutela a la señora Lilia Isabel Gómez de Samper conyuge (sic) sobreviviente del causante Fernando Samper Madrid para que le sea entregado al secuestre la porción del inmueble sobre la cual los opositores carecen de derecho, que se encuentra ubicado en la autopista a Medellín #68-50 predio denominado San Joaquín.*

*"SEGUNDO: Ordenar al Juez Sexto de Familia de Santafé de Bogotá D.C. entregue la porción del inmueble ubicado en la autopista a Medellín #68-50 denominado San Joaquín al secuestre designado en la Sucesión del causante Fernando Samper Madrid en el término de 48 horas hábiles, es decir, 6 días hábiles.- (sic) como lo ordena el art. 686 del C.P.C. con auxilia (sic) de la fuerza pública si es necesario."<sup>4</sup>*

1.1.9. Que en cumplimiento del anterior fallo de tutela, el Juzgado Sexto de Familia de Bogotá dictó en el proceso de sucesión auto del 28 de enero de 1997, en el que ordenó la diligencia de entrega del terreno y procedió luego al desalojo y destrucción de las obras ubicadas en el predio denominado San Joaquín (ahora Barrio Mónaco).

---

<sup>4</sup> Transcrito de esa manera en sentencia T-500 de 1997.

1.1.10. La Corte Constitucional mediante sentencia T-500 del 8 de octubre de 1997<sup>5</sup>, revocó el fallo de tutela del Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Bogotá y ordenó remitir copias de la actuación a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura para que si fuere del caso iniciaran las investigaciones pertinentes<sup>6</sup>.

1.1.11. A juicio de la tutelante, la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Bogotá al proferir la sentencia de tutela y por el Juzgado Sexto de Familia de Bogotá al momento de acatar esa orden, fueron constitutivos de error judicial y de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, razón por la cual junto con otros “poseedores”, presentó acción de reparación directa contra la Nación - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que se le declarara patrimonialmente responsable de los perjuicios causados por el desalojo y destrucción de las obras que se habían realizado en el terreno ubicado en la autopista Medellín, número 68-50.

1.1.12. El proceso presentado por la parte actora, radicado bajo el No. 23.645 le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, que en sentencia del 30 de julio de 2002 accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1.1.13. La decisión fue apelada por la parte demandada. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, procedió a acumular los procesos Nos **23.645**, 25.959, 27.474, 27.411 y 27.857 y mediante sentencia 17 de abril de 2013 resolvió:

**“PRIMERO: REVOCAR** las sentencias apeladas, esto es las proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, los días 30 de julio de 2002 (**Exp. 23.645**) y 3 de septiembre de 2003 (Exp. 25.959), y las proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, los días 9 de marzo de 2004 (Exp. 27.411) y 27 de abril de 2004 (Exp. 27.857). En consecuencia, **DENEGAR** las súplicas contenidas en cada uno de tales procesos”<sup>7</sup>

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia del 25 de febrero de 2004 (Exp. 27.474), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda”. (Negrilla fuera de texto).

## **1.2 Sustento de la violación**

Considera la señora Aura Nelly Pacheco Ruiz que el Consejo de Estado, Sección

---

<sup>5</sup> M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>6</sup> “[E]n relación con la conducta del Juez Treinta y Tres Civil Municipal de Bogotá, que conoció de la tutela T-122.430...” (sentencia T-500 de 1997).

<sup>7</sup> Folios 99 y 100 cuaderno de anexo.

Tercera, Subsección "A" vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, al trabajo, "a la familia", a los niños, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia al proferir la sentencia del 17 de abril de 2013, pues incurrió en error judicial al no tener en cuenta las normas que regulan la prescripción adquisitiva del dominio, no haberla reconocido en su caso a pesar de estar demostrado que poseyó el inmueble por más de 20 años de buena fe y con justo título, y no acceder al pago de las mejoras a las que había lugar<sup>8</sup>.

Manifestó así mismo, que el Juez 57 Civil Municipal de Bogotá, encargado de llevar a cabo la diligencia de desalojo "quedó de ir al otro día a escuchar a los otros opositores y no lo hizo, y peor aún es que no dejó constancia al respecto", lo cual constituyó un inadecuado funcionamiento de la administración de justicia.

### 1.3 Petición de amparo

**"PRIMERO:** Declararse (sic) responsable de los perjuicios materiales, presentes y futuros, causados al derecho de **Poseción** y a las **mejoras** del predio ubicado en la autopista Medellín No. 68-50 lote 9 y 22, de la manzana 23 vñ=45.500.000 del Barrio Ciudad Mónaco de Bogotá, mediante Contrato de compra venta y cesión de Posesión entre AURA NELLY PACHECO RUIZ y el señor ANGELINO TOVAR de fecha día 5 de septiembre de 1994, corno(sic) consecuencia del desalojo que ha causado un daño antijurídico que ha generado perjuicios no solo a mi persona y por lo tanto a los otros ocupantes, no sólo por la ocupación jurídica, sino además por la incapacidad de explotación económica de la propiedad, al no ser posible el desarrollo de mis negocios.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, se amparen los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, consagrados en los artículos 29 y 229<sup>9</sup> de la Carta Política, a mi persona en calidad de ciudadano, y en consecuencia ordenar el pago de las mejoras A LA NACIÓN (Rama Judicial): por cuanto ordenó demoler los bienes propios. Estos bienes, que no eran otros que las mejoras de la propiedad, las cuales han debido ser conservadas pues se equivocó el funcionario judicial cuando confunde la posesión ilegítima sobre un lote, con las mejoras construidas.

**TERCERO:** Declarar sin efectos el fallo de fecha 17 de abril de 2013 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera -Subsección 'A'<sup>10</sup>

## 2. Trámite de la acción de tutela

En auto del 26 de agosto de 2013 la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la solicitud de tutela; ordenó la notificación a la parte accionante, a los

---

<sup>8</sup> Folios 11 al 45.

<sup>9</sup> "Artículo 229. Se garantiza el desarrollo de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."

<sup>10</sup> Folios 47.

*Consejeros accionados y a la Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial*<sup>11</sup>.

*Además ordenó que por Secretaría General se publicara en un medio de amplia circulación el contenido de la providencia, teniendo en cuenta la gran cantidad de demandantes en las acciones de reparación directa N° 23645 (acumulados 25959, 27474, 27411 y 27857) y que dichas personas tienen interés directo en el resultado de la presente actuación*<sup>12</sup>.

### **3. Contestaciones a la tutela**

- **Del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”**

*El Magistrado ponente de la sentencia acusada -17 de abril de 2013- en escrito del 10 de septiembre de 2013 precisó que no puede permitirse que la actora cuestione en sede de tutela un debate conceptual decidido en debida forma dentro del proceso de reparación directa, instancia en la cual se ponderaron los soportes fácticos y jurídicos de lo ahí debatido, ni puede por este procedimiento judicial, indicarse el sentido que deba darse al universo probatorio utilizando como base de la citada decisión, mucho menos cuando, al revisar la providencia censurada, se aprecia que tal determinación es producto de un razonamiento juicioso, edificado sobre los medios de convicción allegados al plenario, acorde con la jurisprudencia de la Corporación en el tema de los criterios que deben tenerse en cuenta para la configuración de un error judicial, así como de los parámetros a seguir en lo referente al deficiente funcionamiento de la administración de justicia.*

*Concluyó que la decisión cuestionada es producto del cumplimiento estricto de los deberes constitucionales y legales, y que contó para su expedición con el debido soporte normativo y jurisprudencial, por lo que debe ser entendida como expresión del ejercicio de la autonomía de la función judicial, sin que pueda considerarse como una trasgresión al régimen constitucional y legal, por lo que solicitó se deniegue el amparo incoado por el actor.*<sup>13</sup>

*Se advierte, que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial pese haber sido notificada guardó silencio*<sup>14</sup>.

### **4. Fallo impugnado**

---

<sup>11</sup> Folio 54.

<sup>12</sup> Folio 58.

<sup>13</sup> Folios 60 al 65.

<sup>14</sup> Folio 57.

Mediante sentencia del 30 de enero de 2014, la Sección Cuarta del Consejo de Estado una vez superados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela fijados por la Corte Constitucional, procedió a analizar los requisitos especiales y concluyó que “la demandante insiste en las irregularidades que, a su juicio, se presentaron en el proceso de desalojo y entrega del inmueble ubicado en la autopista Medellín número 68-50, y que, según dijo, configuran un error judicial y del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.”<sup>15</sup>.

Por lo tanto, procedió a estudiar si el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A” se pronunció acerca de los argumentos planteados en el proceso de reparación directa; y concluyó que la autoridad judicial demandada explicó, en debida forma, las razones por las que consideró que la diligencia de desalojo y entrega del inmueble se realizó conforme con las normas que regulan dicho procedimiento. También señaló que, no existía la necesidad de reparar los perjuicios causados, por lo cual, procedió a negar la solicitud de tutela.

## **5. Impugnación**

La accionante recurrió dicha decisión. Reiteró su argumentación inicial en el sentido de que sí tenía derecho a las pretensiones incoadas mediante el ejercicio de la acción de reparación directa, agregó que no puede desconocerse “el pronunciamiento que hizo la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional el 20 de junio de 1997, en la que declaró NULA la actuación del Juzgado 33 Civil Municipal al momento de revisión de la TUTELA y posteriormente..., en sentencia de 8 de octubre de 1997, confirmó revocar la sentencia de tutela proferida por el Juez 33 Civil, y ordenó compulsar copias de todo lo actuado a las autoridades competentes. Es decir la actuación de este Juzgado y del 6 de Familia ya estaba viciada, por eso fue ILEGÍTIMO el desalojo y por ende las mejoras seguían siendo útiles”.

En el mismo escrito solicitó las siguientes pruebas:

- “1. Se practique inspección ocular al expediente 250002326000199803035 del Juzgado 6 de familia, para que se verifique, las pólizas, tanto las siete en que fueron reconocidas el derecho de pertenencia, y de igual manera para que verifique mi póliza la cual cumplía en iguales términos los requerimientos de los 7 incidentes, y de esta manera no quedar al arbitrio del dicho (sic) del secretario y/o del Juez 6 de familia como quedó evidenciada su negligencia, sobre el particular.
2. Se alleguen los incidentes 2472 AM, 2472 AN, 2772 AÑ y 2472 AJ, los cuales se encuentran en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala de Familia o en su defecto en el Juzgado 6 de familia de Bogotá.

---

<sup>15</sup> Folios 82 al 88.



3. Se llame en declaración al señor DAVID RÍOS y al señor BARTOLOME PARRA, para que depongan que clase de mejoras útiles hicieron en el predio, para determinar que fueron realizadas por lo menos 4 años antes de 1980, y/o en su defecto también pueden dar fe de las mejoras, los señores MANUEL ANTONIO MORENO, ARGELINO TOVAR Y GUILLERMO MÉNDEZ.

4. Se allegue la escritura No. 4032 de fecha 20 de marzo de 1993 de la Notaría 27 del Círculo de Bogotá, en la cual se podrá dar cuenta del trámite procesal en el que le fue reconocida la posesión al señor David Ríos y por ende al resto de poseedores entre ellas mi persona<sup>16</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **2.2 De la evolución en el Consejo de Estado de la tesis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales**

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con debate y definición judicial idóneo y eficaz por el juez natural competente, pues operó el “medio de defensa judicial” existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1º de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades<sup>17</sup>, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico

---

<sup>16</sup> Fl. 101.

<sup>17</sup> En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)<sup>18</sup>.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

(...)De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.<sup>19</sup> (subrayas de la Sala)

En consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer

---

<sup>18</sup> Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>19</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

*si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuándo comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.*

*Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.*

*Si la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir el debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural, y se llegaren a encontrar afectados los derechos fundamentales invocados por el actor, será del caso adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.*

### **2.3 Examen de estos presupuestos en el caso concreto**

*Al examinar los presupuestos anotados, al caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad en relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, toda vez que la decisión cuestionada es del 17 de abril de 2013<sup>20</sup>, y el libelo se presentó el 5 de agosto del mismo año, contra una decisión ejecutoriada del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”.*

*Cabe destacar que los argumentos presentados por la parte actora no se encuentran incluidos en las causales taxativas contempladas por el legislador para acudir a los recursos extraordinarios de revisión y tampoco procede el recurso de unificación de jurisprudencia por tratarse de una sentencia dictada por el Consejo de Estado, lo cual habilita al Juez Constitucional para abordar el fondo del asunto.*

### **2.4 Análisis del caso concreto**

---

<sup>20</sup> Notificada el 29 de abril de 2013.

*Según los argumentos en que se sustenta la presente acción de tutela y de acuerdo con el criterio expuesto anteriormente, a juicio de la Sala, no se presenta alguna de las situaciones que esta Sección estima deben concurrir para conceder el amparo constitucional, pues la parte accionante no expresó de manera clara y concreta el por qué estimaba que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A" vulneró sus derechos fundamentales al proferir la sentencia del 17 de abril de 2013.*

*Además resulta claro que a la autoridad judicial accionada no le competía analizar, ni determinar la adquisición del derecho de los demandantes, en aplicación de las normas sobre prescripción adquisitiva, ni indagar respecto al proceso sucesoral que culminó con el desalojo de los "supuestos poseedores" como lo pretende la tutelante, sino identificar la posible responsabilidad de la entidad demandada dentro del proceso de reparación directa.*

*La Sala no aprecia desconocimiento de los derechos fundamentales reclamados por la actora, respecto a la decisión proferida por la Sección Tercera, Subsección "A" del Consejo de Estado del 17 de abril de 2013, que ordenó "REVOCAR las sentencias apeladas, esto es las proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, los días 30 de julio de 2002 (Exp. 23.645) y 3 de septiembre de 2003 (Exp. 25.959), y las proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, los días 9 de marzo de 2004 (Exp. 27.411) y 27 de abril de 2004 (Exp. 27.857). En consecuencia, DENEGAR las súplicas contenidas en cada uno de tales procesos. SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 25 de febrero de 2004 (Exp. 27.474), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.*

*En efecto, sin que implique hacer un análisis de fondo de la sentencia aludida, la Sala advierte que en ésta, la autoridad judicial accionada, explicó, bajo el principio de razón suficiente, los motivos por los cuales consideró que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debía ser revocada para negar la solicitud de reparación en el expediente No.23.645, los cuales fundamentó por la condición de poseedor de la mala fe de la parte tutelante.*

*Pero además, se evidencia que la parte accionante no argumentó, ni demostró que la providencia cuestionada hubiese incurrido en la afectación de algún derecho fundamental, de tal manera que la argumentación de la providencia censurada, no puede considerarse como irrazonable o arbitraria.*

*En ese orden de ideas, se reitera que en la decisión adoptada por la Sección Tercera, Subsección "A" del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa, no se evidencia la afectación de los derechos fundamentales reclamados por la parte actora y, por el contrario en sede de tutela se demuestra que lo pretendido no es otra cosa que **reabrir el debate** surtido en las instancias del juicio ordinario.*

*De esa manera, esta Sala en atención al artículo 2221 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal considera innecesaria la práctica de las pruebas solicitadas en el escrito de impugnación, como será declarado en la parte resolutive de esta sentencia, toda vez que de los hechos y las pruebas aportadas se llegó al convencimiento de la situación litigiosa.*

*En consecuencia, la Sala estima que la providencia enjuiciada está enmarcada dentro del principio de autonomía e independencia que tienen los jueces de la República, en los términos de los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.*

*Por lo anterior, se modificará la sentencia del 30 de enero de 2014 dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó la acción de tutela presentada por la señora Aura Nelly Pacheco Ruiz contra la Sección Tercera, Subsección "A" del Consejo de Estado, para en su lugar declarar la improcedencia de la acción.*

*Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- NEGAR** el decreto de las pruebas solicitadas por la accionante en la impugnación.

**SEGUNDO.- MODIFICAR** la sentencia del 30 de enero de 2014 dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y, en su lugar, **declarar** la improcedencia de la presente tutela interpuesta por la señora Aura Nelly Pacheco Ruiz contra la Sección Tercera, Subsección "A" del Consejo de Estado.

---

<sup>21</sup> "Artículo 22. Pruebas. El juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas."

**TERCERO.- NOTIFICAR** a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.-** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
*Presidente*

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**