



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”
Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril del dos mil veintidós (2022)

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00
Accionante: ZULENY BONILLA CHARA
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
Tema: Acción de tutela contra providencia judicial / proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / defecto procedimental

Acción de tutela - sentencia de primera instancia

La Sala decide la acción de tutela presentada por la señora Zuleny Bonilla Chara contra el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 333 de 2021 y demás normas concordantes.



I. ANTECEDENTES

La señora Zuleny Bonilla Chara, actuando por conducto de su curador provisional¹, invoca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, dignidad humana, autonomía individual, igualdad y a la no discriminación, con fundamento en los siguientes hechos:

1. Hechos

1.1. En el año 2014, se inició proceso de sucesión intestada con ocasión del fallecimiento del señor Ignacio Bonilla ante el Juzgado

¹ Kene Lucumi Bonilla.



Promiscuo de Padilla, Cauca. El 29 de mayo del año 2019, cuando los demandantes FREDY BONILLA CHARA, EDUAR BONILLA CHARA, MARITZA BONILLA CHARA, HUGO BONILLA CHARA, MILTON BONILLA, MARIA LUCY BONILLA CHARA, MARIA NELA BONILLA CHARA, ZULENY BONILLA CHARA y otros cambiaron de apoderado, este advirtió al juez en la audiencia de control de legalidad que no era posible que la señora Zuleny Bonilla Chara le otorgara poder, porque mediante dictamen N.º 8590215 se había calificado y determinado una pérdida de la capacidad laboral del 56.85 % por "COFOSIS BILATERAL y ESTENOSIS SUBGLOTICA - ALTERACION DEL HABLA".

1.2. En atención a ello, el juez dispuso la suspensión del proceso por el término de seis meses, a fin de que se adelantara el proceso de jurisdicción voluntaria de interdicción judicial y rehabilitación de persona con discapacidad mental absoluta y se le nombrara curador o guardador que ejerza la representación jurídica de la señora Bonilla Chara.

1.3. En atención a ello, el señor Kene Lucumi Bonilla interpuso proceso de jurisdicción voluntaria de interdicción judicial y rehabilitación de persona con discapacidad mental absoluta de su madre, por lo que el Juzgado Promiscuo de Puerto Tejada, Cauca, mediante auto del 10 de julio de 2019, lo designó como su curador provisional.

1.4. El 31 de agosto de 2019, el curador, actuando a nombre de la señora Bonilla Chara, le solicitó a la Agencia Nacional de Tierras anular parcialmente las resoluciones 00001010 del 7 de octubre de 2009 que adjudicó el 50 % de los derechos reales a favor de la señora Dionicia Carabalí sobre el predio denominado "Las Palmas", y la 00001291 del 21 de octubre del mismo año que adjudicó el 50 % de los derechos





reales a Dionisia Carabalí sobre el predio denominado “La Esperanza”, por ser el predios que ha disfrutado siempre la hoy accionante. como consecuencia de ello, pidió adjudicar dicho porcentaje a su padre, Ignacio Bonilla (q.e.p.d.).

1.5. Ante el silencio de la entidad, formuló solicitud de conciliación prejudicial como requisito para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se declaró fallida en audiencia del 18 de marzo de 2020 por la Procuraduría 183 Judicial I para Asuntos Administrativos de Popayán.

1.6. Posteriormente, a través de Oficio 20204200277481 fechado el 25 de marzo y notificado el 30 de marzo de 2020, la Agencia Nacional de Tierras negó la solicitud de nulidad formulada.

1.7. Contra los anteriores actos administrativos presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, que a través del 18 de agosto de 2020, la rechazó por haber operado el fenómeno de caducidad, habida cuenta que los actos administrativos acusados databan del 2009 y el medio de control se instauró en el año 2020.

1.8. Apelada la decisión, el Tribunal Administrativo del Cauca la confirmó, por similares razones.

2. Fundamentos de la acción

La parte accionante manifiesta que, en este asunto, el conteo de caducidad de dos años debió contarse a partir del 20 de julio de 2019 cuando se admitió el proceso de jurisdicción voluntaria y se le designó





a la señora Bonilla Chara como curador *ad litem* a su hijo, pues solo a partir de ese momento fue posible hacer la defensa de sus intereses. Agrega que, de acuerdo con los artículos 3 #1, 3 y 6; 4 #3, 5 y 6; 32; 38 y 39 inciso segundo de la Ley 1996 de 2019, todo acto jurídico que afecte los derechos de la persona incapaz o discapacitada adolece de nulidad relativa, por lo que no puede operar la prescripción o caducidad sobre los derechos que se reclaman por esta vía de tutela.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior, solicita:

«PRIMERO: REVOCAR el AUTO Nro. 483 de fecha 18 de agosto del año 2020, proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE POPAYAN – CAUCA, y el que lo confirma de fecha 11 de febrero del año 2022 proferido por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA que declaró la caducidad de la acción.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaratoria ordenar al JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE POPAYAN – CAUCA; admitir la demanda y continuar con el respectivo trámite o etapas procesales».



4. Intervenciones

Mediante auto del 15 de marzo de 2022, se admitió la acción de tutela de la referencia y se ordenó notificar al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca como accionados, y a la Agencia Nacional de Tierras como tercero interesado en las resultas del proceso.

4.1. El Juzgado Octavo Administrativo de Popayán se opuso a la prosperidad de la acción de tutela, argumentando que la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la accionante era evidente, por lo que no había otro camino jurídico procesal diferente al rechazo de la demanda, pues lo contrario



implicaría la vulneración de otros derechos de raigambre constitucional, sin que sea de recibo que se pretenda lograr su modificación a través de este mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario. Por tanto, señaló que dicho juzgado no ha incurrido en vulneración alguna de derechos fundamentales, dado que la decisión proferida fue ajustada a derecho.

4.2. La Agencia Nacional de Tierras, por conducto de apoderado, señaló que dicha entidad carece de legitimación pasiva en la presente causa, toda vez que la presunta violación de derechos fundamentales se le atribuye a las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales.

4.3. El Tribunal Administrativo del Cauca informó que el expediente había sido remitido el 22 de febrero de 2022 al juzgado de origen para su archivo.



II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes descritos, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a establecer:

- ¿La presente solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales?

De resultar afirmativo el anterior interrogante, se determinará:



- ¿El Juzgado Segundo Octavo Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, al proferir las providencias del 18 de agosto de 2020 y 11 de febrero de 2022 mediante las cuales rechazaron la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la accionante contra la Agencia Nacional de Tierras adolecen de defecto procedimental?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes se procederá a analizar i) el marco conceptual de la acción de tutela contra providencias judiciales; ii) el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia; y, de encontrarla procedente, iii) el marco conceptual del defecto procedimental; iv) el marco teórico del derecho de acceso a la administración de justicia y la especial protección constitucional de personas en discapacidad y (v) el caso concreto.



2. La acción de tutela contra providencias judiciales

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente² aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta corporación³, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, en atención a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, es susceptible de ser controlada a través de ese

² Corte Constitucional. Sentencia C-590-05.

³ Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germania Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.



mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la Carta le impone.

Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las controversias que allí surjan, son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara después de años de elaboración jurisprudencial, los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como sano propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.



Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, como son: (i) que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional; (ii) Que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal devenga en sustancial: 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.; (v) que se identifique la situación fáctica que devino



en la vulneración de derechos; y (vi) que no se trate sentencias de tutela.

En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución, y (vi) desconocimiento del precedente.

2.1. En el presente caso, la pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición.



2.1.1. En efecto, esta Sala considera que los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados se encuentran plenamente individualizados.

2.1.2. Así mismo, se observa que las providencias objeto de tutela carecen de recursos ordinarios y extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

2.1.3. Se observa igualmente que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», contado desde la fecha de expedición de la última providencia cuestionada (11 de febrero de 2022) hasta la radicación de la acción de tutela (10 de marzo de 2022).



2.1.4. El asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una posible vulneración *iusfundamental* como consecuencia del defecto procedimental en que, presuntamente, incurrieron las autoridades judiciales cuestionadas.

2.2. Del defecto procedimental

En aspectos generales, el defecto procedimental se origina cuando el juez o la autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales actúa completamente al margen del procedimiento judicial establecido⁴. La jurisprudencia constitucional ha precisado que este defecto puede configurarse bajo dos modalidades: (i) defecto procedimental absoluto, y (ii) defecto procedimental por exceso ritual manifiesto⁵.

En lo que refiere al defecto procedimental absoluto, ha dicho la Corte Constitucional que este se materializa cuando el o los administrador(es) de justicia: «[...] *“se aparta[n] por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe[n] a un trámite completamente ajeno al pertinente –desvía[n] el cauce del asunto-, o ii) omite[n] etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”*⁶ o porque iii) *“pasa[n] por alto realizar el debate probatorio, natural en todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus*



⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-590 de 2005 y T-367 de 2018.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-770 de 2014.

⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-327 de 2011, T-352 de 2012, T-398 de 2017 y T-367 de 2018.



*pretensiones en la decisión de fondo y la violación a los derechos fundamentales*⁷ [...]».

En cuanto al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, este ocurre cuando la autoridad judicial utiliza o concibe los procedimientos como obstáculo para la eficiencia del derecho sustancial, de tal manera que sus actuaciones generan una denegación de la justicia⁸. Este defecto procedimental puede llegar a afectar la prevalencia del derecho sustancial y el derecho a acceder a la administración de justicia cuando: i) se inaplican normas procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales de cada caso en concreto, ii) se exige cumplir requisitos formales de manera irracional, a pesar de que pueda tratarse de cargas imposibles de cumplir, siempre y cuando dicha circunstancia sea comprobada, iii) se incurre en un exceso de severidad procedimental en la apreciación de las pruebas, iv) o se omite el decreto oficioso de pruebas cuando a ello hay lugar⁹.



Según la jurisprudencia constitucional, la configuración tanto para el defecto procedimental absoluto como el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en todos sus supuestos fácticos, también requieren: i) que trate de un error procedimental grave y trascendente que influya de manera cierta y directa con el fondo de la decisión; ii) que dicha deficiencia no pueda imputarse directa ni indirectamente a la persona que alega la vulneración al debido proceso; iii) que no se pueda corregir la irregularidad por ninguna otra vía; iv) que se haya alegado la irregularidad dentro del proceso, a no ser que ello hubiere sido

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-620 de 2013.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-053 de 2012.,

⁹ Corte Constitucional, Sentencias, T-1306 de 2001, T-1323 de 2002, T-950 de 2003, T-973 de 2004, T-289 de 2005 y T-053 de 2012.



imposible por la situación fáctica del caso; y v) que a consecuencia de todo lo anterior se vulneren derechos fundamentales¹⁰.

3. Del derecho al acceso a la administración de justicia

El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.



Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que las obligaciones que los Estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber:

«[...] las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia. En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta. En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias, C-590 de 2005, T-214 y T-053 de 2012, T-160 de 2013 y SU-770 de 2014.



obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho. En tercer lugar, la obligación de realizar implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho. Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.»

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos establece que:

«Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.»



Por esta razón, el operador judicial debe garantizar de manera plena el debido cumplimiento de las providencias judiciales, dentro del marco del entendimiento sustancial¹¹ que impone la estricta observancia a las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos, en especial a lo relacionado con el acceso a administración de justicia, la efectividad de las decisiones de los jueces y que toda víctima del Estado debe ser reparada, principio que ha sido fundante en la concepción democrática y administrativa desde el Siglo XX.

¹¹ Consejo de Estado – Sala de Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C. Sentencia de 10 de septiembre de 2014. Consejero Ponente: Dr. Enrique Gil Botero. Radicado No. 05001-23-31-000-1991-06952-01



4. Las personas en situación de discapacidad como sujetos de especial protección constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que las personas en condición de discapacidad gozan de protección constitucional reforzada¹² y ha dicho que dicho escenario "se origina de lo previsto en el artículo 13 de la Carta, en que se establece la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, al mismo tiempo que se dispone proteger de manera especial a las personas que, entre otras razones, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, por su condición física o mental¹³. Igualmente, los artículos 47, 54 y 68 de la Carta¹⁴, le imponen al Estado diferentes deberes tendientes a la protección de estas personas, buscando su inclusión plena en la sociedad"¹⁵.



Al respecto, ha señalado:

«Dogmáticamente, el estudio sobre los derechos de las personas con discapacidad ha tenido distintos acercamientos, hasta la implementación actual del modelo social¹⁶, en el que se entiende que la persona con discapacidad no se encuentra marginada o discriminada por

¹² Véanse, entre otras, las Sentencias T-884 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-340 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

¹³ La norma en cita dispone que: "**Artículo 13.-** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. // El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

¹⁴ Las citadas disposiciones establecen que: "**Artículo 47.-** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran." "**Artículo 54.-** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud." "**Artículo 68.-** (...) La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

¹⁵ Sentencia 662 de 2017.

¹⁶ En la Sentencia T-340 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, se hace un recuento de las distintas escuelas que han existido sobre la materia, resaltando el tránsito desde el modelo de prescindibilidad hasta llegar al actual modelo social.



razón de una condición física, sensorial o psíquica determinada, sino por las dificultades que enfrenta para su adecuada inclusión social, por la imposición de barreras por parte de la sociedad. Este modelo se dirige a garantizar el mayor nivel posible de autonomía del individuo, haciéndolos partícipes en la toma de decisiones que los afectan¹⁷, a través del aforismo: *nada sobre nosotros sin nosotros*.

Como parte del bloque de constitucionalidad, se destaca la recepción en nuestro ordenamiento jurídico de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009¹⁸. Este instrumento, que apela a los postulados básicos del modelo social, busca darle prevalencia a las medidas que tienen como propósito disminuir o erradicar las barreras sociales que dificultan la realización del principio de igualdad de oportunidades respecto de las personas con discapacidad¹⁹. Dentro de este objetivo, el artículo 5 de la citada Convención señala que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar medidas dirigidas a prevenir y proibir la discriminación, a través de la implementación de *ajustes razonables*, en el marco normativo o de política pública del cual depende el acceso a servicios o actividades básicas en una sociedad, como ocurre con el empleo, la educación, el transporte y la justicia.

La propia Convención define expresamente a los *ajustes razonables* como aquellas “*modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*”²⁰. Dentro de este propósito, el artículo 9 del instrumento internacional en cita impone a los Estados Partes el deber de adoptar medidas pertinentes para garantizar el acceso de las personas con



¹⁷ Sentencia T-573 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Sentencia C-935 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁹ En la Sentencia T-573 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se aludió al enfoque social adoptado en la Convención, en los siguientes términos: “*La entrada en vigor de la Convención inauguró un nuevo marco de protección que, ante todo, se propuso superar la idea de la discapacidad como una condición médica asociada a condiciones físicas, fisiológicas o psicológicas que requieren tratamiento. Que el instrumento internacional hubiera aludido a la discapacidad como un concepto en evolución, asociado a las barreras sociales que impiden a las personas funcional, física, mental, intelectual o sensorialmente diversas participar plena y efectivamente en la sociedad, significó que, al menos en el ámbito formal, se replantearan las posturas que abordaban el debate sobre la discapacidad con la convicción de que solo puede ser comprendida sobre la base de un diagnóstico médico. Como contrapartida, el modelo social de la discapacidad que venía posicionándose en las discusiones que la academia, las organizaciones sociales y el propio sistema de Naciones Unidas venían dando sobre el tema desde hacía dos décadas fue finalmente respaldado. (...) [En este sentido] (...) [l]a perspectiva del modelo social que irradia todas las disposiciones de la CDPCD vincula la discapacidad con aquellos obstáculos que impiden que personas con cierta diversidad funcional interactúen con su entorno en las mismas condiciones en que lo hacen los demás individuos. Tal es la perspectiva que plasma la Convención desde su preámbulo, cuando reconoce que el concepto de la discapacidad evoluciona y que ‘resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás’. (...) Sobre esa base, y tras advertir que el propósito de la Convención consiste en promover, proteger y asegurar todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, potenciando el respeto de su dignidad, su artículo 1º precisa que las personas con discapacidad son todas aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que ven obstaculizada su participación plena y efectiva en todos los niveles de la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, por cuenta de su interacción con diversas barreras. La incorporación del modelo social de la discapacidad en la Convención se ve reflejada, justamente, en la diversidad de compromisos que les impone a sus Estados parte en aras de la efectiva remoción de esos obstáculos. (...)”.*

²⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 2.



discapacidad a la información, incluida aquella que se produce como consecuencia de la prestación de servicios públicos. Así, por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad visual se impone la señalización en Braille o en otros formatos de fácil lectura y comprensión.

Todo este conjunto de medidas para reducir las desventajas estructurales y para dar trato preferente y apropiado a las personas con discapacidad (PcD), permiten considerar que se está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, frente al cual es obligación del Estado asegurar que las barreras existentes, que les impiden gozar de igual manera sus derechos, sean superadas, como una forma de reivindicar su dignidad»²¹.

De igual forma, la misma Corte ha destacado que el derecho de acceso a la administración de justicia debe observar ajustes razonables respecto de las personas en condición de discapacidad, puesto que este *"constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, (...) el derecho de acceso a la administración de justicia se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales y de esta forma se protejan y hagan efectivos sus derechos"*²².



Asimismo, ha precisado que este derecho incluye dentro de su marco jurídico de aplicación el siguiente orden lógico de garantías: *"(i) aquellas que tienen que ver con el acceso efectivo de las personas al sistema judicial; (ii) las (...) previstas para el desarrollo del proceso; y (iii) finalmente las que se vinculan con la decisión (...) [y] la ejecución material del fallo"*²³.

Ahora bien, en relación con las personas en condición de discapacidad y la especial protección constitucional de que gozan, la Corte Constitucional ha indicado:

²¹ Sentencia T-662 de 2017.

²² Sentencia T-799 de 2011.

²³ Sentencia T-799 de 2011.



«3.6.2. Ahora bien, como se ha planteado con anterioridad, las personas en condición de discapacidad gozan de una especial protección constitucional y, por ende, son sujetos de un trato preferente por parte del Estado, en aras de superar las barreras que les impiden acceder al goce efectivo de sus derechos fundamentales. Tal consideración ha sido objeto de desarrollo en el campo específico del derecho de acceso a la administración de justicia, cuando una de las partes involucradas tiene alguna discapacidad, ya sea física, mental, sensorial o psicológica.

(...)

Como se destaca de lo expuesto, es claro que las personas con discapacidad deben acceder en términos de igualdad a la administración de justicia, por lo que con el fin de lograr dicho objetivo, el Estado asume el compromiso de adoptar normas o facilitar medidas que les permitan tener la posibilidad de ser parte en un proceso, y utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones o recursos.

Bajo esta perspectiva, respecto del acceso a la administración de justicia de las personas en condición de discapacidad, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, entre otras, en la Sentencia T-553 de 2011²⁴, en donde dispuso un conjunto de órdenes dirigidas a adecuar la planta física de un complejo judicial, pues ante la presencia de barreras arquitectónicas, entre otras, se incurría en una negación del derecho a la tutela judicial efectiva de las personas en condición de discapacidad²⁵.

Por otra parte, en la Sentencia T-750A de 2012²⁶, esta Corporación estudió el caso de una persona con retraso mental moderado que fue condenada a 42 meses de prisión por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, pues decidió allanarse a los cargos formulados en su contra, cuando –al parecer– se encontraba en un estado de confusión sobre la aceptación de los hechos ocurridos. En dicha ocasión, pese a que se declaró la improcedencia del amparo, ya que la controversia podía ser resuelta a través de la acción de revisión, se realizó un llamado de atención a la Defensoría del Pueblo, por ser quien asistió judicialmente al actor a través del servicio de defensoría pública, en el sentido de llevar a cabo un proceso de capacitación de sus defensores, con el fin de que éstos puedan advertir los casos en los cuales las personas a las cuales prestan sus servicios tengan algún tipo de discapacidad, con miras a que desarrollen estrategias específicas de defensa para dicha población, en aras de proteger su acceso a la justicia en términos de igualdad.

En este contexto, se observa que el derecho de acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental que, en el caso de las PcD, requiere ser implementado de tal forma que permita la superación de las distintas clases de barreras que dificultan su goce efectivo en condiciones de igualdad, para lo cual cabe la adopción de medidas que permitan adecuar las instalaciones en donde se presta el servicio, que faciliten los apoyos requeridos para afianzar la autonomía y comunicación de dichas personas, o que –dado el caso– permitan realizar algunos ajustes razonables en las reglas de procedimiento»²⁷.

²⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ Textualmente, en la síntesis de la citada providencia, se afirmó que: “Las barreras que existen en el ambiente físico del Complejo Judicial de Paloquemao niegan el acceso a la administración de justicia no sólo del actor sino de todas las personas que se encuentren en su misma circunstancia y que acuden a dichas instalaciones para adelantar los trámites que requieren.”

²⁶ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁷ Sentencia T-662 de 2017.





5. Caso concreto

En el presente asunto, la parte accionante cuestiona las providencias del 18 de agosto de 2020 y 11 de febrero de 2022 mediante las cuales el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca rechazaron por caducidad el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra la Agencia Nacional de Tierras.

Al efecto, considera que el conteo de caducidad de dos años debió contarse a partir del 20 de julio de 2019 cuando se admitió el proceso de jurisdicción voluntaria y se le designó a la señora Bonilla Chara un curador *ad litem*, pues solo a partir de ese momento fue posible hacer la defensa de sus intereses.



Al efecto, se observa que el juzgado, al resolver sobre la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, señaló lo siguiente:

«Realizado el estudio de admisibilidad se advierte que el oficio 20204200277481 de 25 de marzo de 2020 no es susceptible de control judicial, en razón a que no contiene una decisión de la administración, pues se limita simplemente a indicar cuáles son las competencias de la entidad y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera que habrá de rechazarse la demanda respecto de este acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 169 del C.P.A.C.A., el cual dice de manera taxativa en relación con el rechazo de la demanda, que esta procede: (...) 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que “los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones”.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

Conforme lo anterior se rechazará la demanda respecto de la pretensión de nulidad del oficio 20204200277481 de 25 de marzo de 2020 toda vez que no es susceptible de control judicial.

De otro lado se tiene que conforme a los hechos de la demanda lo pretendido en este proceso es la nulidad parcial de las Resoluciones 00001010 de 7 de octubre de 2009 y 00001291 de 21 de octubre de 2009, mediante las cuales se adjudicó el 50 % de los derechos reales a favor de DIONICIA CARABALÍ en calidad de cónyuge, sobre los predios denominados LAS PALMAS, LA ESPERANZA.

Toda vez que los actos administrativos se encuentran ejecutoriados (folio 7 archivo PDF 2), y fueron materializados con los registros de matrícula inmobiliaria nros. 124 – 23941 (fls. 199 – 200 archivo PDF 1) y 124 - 23943 (fls 3 - 5 archivo PDF 2), la oportunidad para controvertirlos judicialmente se encuentra más que vencida, de manera que se rechazará la demanda respecto de estos actos administrativos por caducidad, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 169 Y 164 ibídem, que disponen:

(...)

En este caso se tiene que las Resoluciones 00001010 de 7 de octubre de 2009 y 00001291 de 21 de octubre de 2009 fueron notificadas el 11 de diciembre de 2009 (fls 151 – 152, 190 – 191 archivo PDF 1) y contra ellas no se interpuso el recurso ordinario de reposición procedente, de manera que los cuatro (4) meses de oportunidad que establece el CPACA para el ejercicio del medio de control se cuentan hasta el 12 de abril de 2010, de manera que la oportunidad para el ejercicio del medio de control está más que vencido y ha operado el fenómeno de la caducidad».



Inconforme con esta decisión, la parte accionante la recurrió, argumentando lo siguiente:

«Así las cosas su Señoría a partir de la respuesta u acto presunto o ficto, es que se inicia a contabilizar los términos de caducidad, porque desde ese acto es que se niega o se concede por parte de la demandada AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, lo reclamado; antes de ello no se tenía conocimiento de la adjudicación de los bienes en proporción del 50% a favor de la señora DIONICIA CARABALI, como también a partir del auto de admisión y nombramiento de curador ad – litem (15 de julio del año 2019) es que el señor KENE LUCUMI BONILLA, puede iniciar a ejercer derecho a nombre de su madre ZULENY BONILLA».

El Tribunal Administrativo del Cauca, en providencia del 11 de febrero de 2022, confirmó lo resuelto por el *a quo*, por las siguientes razones:



«2.- Del estudio de la demanda y de los anexos, comprende la Sala que se han presentado tres procedimientos de adjudicación ante el Incoder Territorial del Cauca, y en dos de ellos se adjudicaron los predios La Esperanza y Las Palmas a los señores Ignacio Bonilla Viáfara y Dionisia Carabalí, que son precisamente los contenidos en las resoluciones 1291 del 21 de octubre de 2009 y 1010 del 7 de octubre de 2009, aquí demandada.

3.- Que en 2019, el hijo de la hoy demandante, KENE LUCUMI BONILLA, supo de un proceso de sucesión de los bienes dejados por el señor Ignacio Bonilla, donde se le adjudicó el 50 % de los bienes en los predios Las Palmas y La Esperanza a la señora DIONISIA CARABALÍ. Se destaca que esos predios los han poseído por más de 44 años, por lo que, para la parte actora, no es lógico que la demandada, ANT, hubiera adjudicado los inmuebles a una tercera, señora DIONISIA CARABALÍ, quien no ha vivido, no ha poseído ni ha usufructuado de esos predios.

Finalmente, destaca la Sala que en la demanda se pide como medida previa que se ordene la suspensión del proceso sucesoral. Además, que la hoy demandante tiene graves limitaciones de salud, por lo que se ha decretado su interdicción judicial, y que es beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su padre IGNACIO BONILLA.

4.- Según las resoluciones de adjudicación que hizo el Incoder Territorial del Cauca, y que son cuestionadas en su legalidad, los predios baldíos La Esperanza y Las Palmas, fueron dados tanto al señor IGNACIO BONILLA, como a la señora DIONISIA CARABALÍ, quienes aparecen como copropietarios, sobre lo que interpreta la demanda que no se han debido realizar las adjudicaciones a la señora CARABALÍ, por lo que elevó solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras para que se anularan esas decisiones administrativas.

4.- (sic) La entidad, en el oficio de 25 de marzo de 2020, dio respuesta a la solicitud de nulidad de las citadas resoluciones adjudicatorias de predios baldíos, y manifestó que no podía decretar nulidad alguna, y explica que ello le compete a la justicia contenciosa administrativa, siendo entonces que, como no resolvió el fondo de lo planteado que era la anulación de unas adjudicaciones realizadas a favor de la señora DIONISIA CARABALÍ, tiene razón la a quo al decir que se trata de una manifestación de la voluntad de la administración, por lo que considera la Sala que fue acertada la decisión, en el sentido que ese no es un acto definitivo que sea susceptible de ser demandado.

(...)

5.- Revisados los anexos de la demanda se verifica que, en efecto, el señor IGNACIO BONILLA VIÁFARA adelantó ante el INCODER Territorial del Cauca, tres procedimientos pendientes a la adjudicación de los mismos a su favor y de la señora DIONISIA CARABALÍ, y que ello se dio en 2009, por lo que, siendo que se ha demandado en nulidad y restablecimiento esos actos administrativos, tiene razón la a quo al advertir que el medio de control está caducado, y que si aquellos se notificaron el 11 de diciembre de 2009, la caducidad no operó como lo sostuvo el juez, al vencimiento de los cuatro meses, sino al vencimiento de los dos años, siguientes a su ejecutoria, mientras que, para los terceros el término se cuenta desde el día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos, tal como lo dice el ordinal e del artículo 164 del CPACA.

Significa lo anterior, que existe una excepción a la regla general de los cuatro meses que opera frente a los actos administrativos particulares, la cual se aplica en la adjudicación de bienes baldíos, donde se diferencia, si la nulidad la intentan los propios interesados o si lo





ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

hacen los terceros, caso en el cual la caducidad es de dos años contados a partir del día siguiente a la inscripción del título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Lo anterior en nada modifica la decisión de la a quo, pues está probado que la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se hizo el **12 de mayo del 2011** para la Resolución No. 1010 del inmueble Las Palmas, que dio origen a la matrícula inmobiliaria No. 124 – 23941, según se verifica a folios 197 del expediente digital, y que la Resolución No. 1291 del predio La Esperanza **se inscribió el 12 de mayo de 2012**, que dio origen a la matrícula inmobiliaria No. 124 – 23943 según se verifica al folio 204 del expediente digital, razón por la que operó la caducidad vencidos los dos años, contados a partir del 13 de mayo de 2011, los que se vencieron el 13 de mayo de 2013, cuando la demanda fue presentada el 14 de julio de 2020, según se verifica en el acta de reparto.

6.- Ahora, con respecto al argumento del apelante, que sostiene que no ha operado la caducidad del medio de control, porque considera que hay un acto ficto negativo, debe decir la Sala que ello no es cierto, pues no se explica cómo entre las pretensiones de la demanda se dice, clara y categóricamente, que se demanda el oficio del 25 de marzo de 2019 de la ANT, y que el mismo se anexó con la demanda, todo lo cual hace que no sean atendibles las erradas explicaciones sobre lo que denominó que no hay “prescripción de la acción”, y a partir de allí se realizó una sumatoria de los plazos, sin reparar que la juez de primera instancia manifestó que esa respuesta de la ANT no es un acto administrativo definitivo, y que, por lo tanto, no era susceptible de ser demandado, lo que implica que el apelante no ha replicado un argumento por el cual considera que la juez estaba errada en esa consideración.

Y a la vez explica porqué el apelante tampoco ofrece respuesta sobre la caducidad de las resoluciones de adjudicación que fueron demandadas del 2009, por las cuales se adjudicó a los señores IGNACIO BONILLA VIÁFARA y DIONISIA CARABALÍ los predios La Esperanza y Las Palmas, que es donde la juez si realizó el conteo de la caducidad».



Se observa, entonces, que la decisión del tribunal obedeció a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se instauró transcurridos más de dos años después del registro en la Oficina de Instrumentos Públicos de los actos de adjudicación de los bienes baldíos, excediendo así el término de caducidad previsto en el numeral segundo, literal e) del artículo 164 del CPACA. Es decir que se trata de una decisión, en principio, ajustada a la norma procesal vigente y aplicable.

No obstante lo anterior, no se observa referencia alguna al hecho descrito en el recurso de apelación relacionado con la fecha en la cual la señora Zuleny Bonilla Chara fue calificada por la Junta Regional de



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

Invalidez (en la que se determinó su grado de invalidez) y la de designación del curador provisional.

En efecto, reposa en el expediente el Dictamen N.º 8590215 del 26 de febrero de 2015 mediante el cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca calificó a la señora Zuleny Bonilla Chará, en virtud de la remisión que hiciera el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

En dicho documento, consta que la calificada registró como diagnóstico o motivo de calificación "HIPOACUSIA – NO ESPECIFICADA; OTRAS ENFERMEDADES DE LAS CUERDAS VOCALES; DIFASIA Y AFASIA; HISTORIA PERSONAL DE OTROS TUMORES".

Igualmente, se estableció:

“Se observa que la paciente presentó complicaciones desde el 2002 por traqueostomía y al 2004 presentaba una audición casi normal, pero progresivamente inicia Hipoacusia que la lleva a Sordera Profunda.- Para efectos de calificación conforme al MANUAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ (Decreto 917/99), sólo se comprueba por paraclínicos la presencia de COFOSIS (sordera profunda bilateral) con Audiometría del 14 de mayo del 2014; sin embargo, al revisar el recurso de la paciente a AFP Colpensiones – radicado el 20/05/14 – no se observa que la señora Bonilla haya controvertido la fecha de estructuración, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Decreto 1352 de 2013, la JRCO no podía modificar lo no controvertido; razón por la cual se estructura su invalidez con la fecha dada por la AFP Colpensiones en su Dictamen del día 28/04/2014, es decir: FECHA DE ESTRUCTURACIÓN=20/04/2002”.

De igual forma, reposa en el expediente el Concepto Médico Psiquiátrico para Proceso de Interdicción del 4 de julio de 2019, en el que se consignó el siguiente análisis:

“III. ANAMNESIS

Acude en calidad de paciente consultante la sra zuleny bonilla anteriormente identificada en compañía de su sobrino Cristian zapata bonilla (...) quien suministra la información, además solicitando valoración concepto previo inicio trámite de interdicción. La sra zuleny





bonilla tuvo un aparente desarrollo neurológico normal hasta la edad de 6 años cuando presentó al parecer proceso infeccioso ya que cursó con fiebre, alteración de la conciencia, convulsiones, que conlleva posterior sordera neurosensorial y dificultad en el habla determinándose como secuela, y lo que a su vez le confiere necesidad de compañía permanente y dependencia de padre y madre con los que convivió hasta el fallecimiento de ellos. Manifestó igualmente alteraciones de la conducta como irritabilidad, ansiedad, hiperquinesia durante adolescencia y adultez temprana. Actualmente tiende a labilidad emocional y ansiedad. Igualmente episodios de soliloquios, musitación, no actitudes propiamente alucinatorias. Nunca habían consultado psiquiatría por tales síntomas. Realiza actividades básicas limitadas al contexto del hogar, no actividades instrumentales. Información suministrada por sobrino (...) la sra Zuleny Bonilla no se comunica durante la anamnesis.

(...)

Manifestaciones clínicas: Paciente con manifestaciones de deterioro cognitivo dado por alteración del lenguaje; polo receptivo y expresivo: déficit de memoria global, déficit de atención, abstracción, no realiza cálculo, dificultades en praxias y gnosias y habilidades perceptuales. A nivel psíquico síntomas principalmente labilidad emocional y ansiedad, alteración volitiva por disminución de la intensidad de la misma, apatía e indiferencia en el entorno, sin capacidad de generar vínculos externos, déficit en cognición social y teoría de mente.

La etiología: El paciente tiene un déficit instaurado cuya asociación etiológica más probable está dada en el antecedente de una presunta neuro-infección por las características de lo relatado en la anamnesis, posible disfunción cortical dejando comúnmente secuelas de tipo neurológico y/o psíquico – cognitivo, en este caso con alteración del desarrollo y retroceso del desarrollo del sistema nervioso a la edad de la noxa, afección definitiva de la audición, lenguaje expresivo y receptivo, así como del intelecto en general.

Estado del paciente y concepto: La paciente presenta un déficit cognitivo y disminución severa de funcionalidad global, déficit auditivo y severo especialmente en desarrollo del lenguaje (afasia, agrefia, alexia), así como déficit en varias áreas de su intelecto, especialmente en memoria (no codifica la información suministrada y no la operativiza), atención (hipoprosexia – pseudoaproxexia), lenguaje (Anartria- afasia), desorientación, praxias ideacional, ideo-motora y gnosias especialmente auditivas, también presenta acalculia. Déficit en comprensión / abstracción / no presenta pragmatismo, déficits en habilidades perceptuales e impresión de alteraciones sensoperceptivas. Impresión clínica de reducción de actividad de funciones neurales psicológicas superiores, neurosensoriales (audición y habla) y del intelecto multidominio en general, especialmente correlación clínica funciones frontales mesiales, frontales ejecutivas, cognición social, impresión clínica de disfunción a nivel del área motora e ideo-motora lenguaje; áreas temporales lenguaje, perceptivas y límbicas; y parietales posteriores relacionadas con la integración sensorial, gnosias y el cálculo. Por estas condiciones debió generarse una dependencia y cuidado por parte de otros familiares. Esto se vio agravado como secuela dado que la Sra Zuleny Bonilla no fue sometida a un tratamiento precoz de terapias de neurodesarrollo. Presentó alteraciones en su comportamiento las cuales cedieron. **Se observa alteración en todas las áreas evaluadas consignadas en el examen mental. El juicio crítico y de**





realidad están comprometidos. Su estado clínico es de un déficit cognitivo, llámese retraso mental moderado. Con lo anterior, considero que la paciente no tiene la capacidad de responsabilizarse de sí mismo, no está en capacidad de manejar dinero o bienes ni disponer de ellos.

Tratamiento propuesto: La Sra Zuleny Bonilla Chara tiene una condición clínica irreversible, luego de su enfermedad infecciosa neurológica, **no fue puesta en un tratamiento de rehabilitación en su neurodesarrollo por lo cual las secuelas son mas ostensibles aún de lo que de otra forma pudo ser si se hubiera intervenido a temprana edad.** El concepto del déficit cognitivo, se infiere a partir de los hallazgos clínicos, puede realizarse una correlación con neuroimagen funcional pero su resultado no varía el concepto objetivo clínico no tampoco influiría en el pronóstico ya que se trata de una condición irreversible. Por lo anterior igualmente se considera no es factible una intervención para lograr revertir su déficit. Se puede las praxias del auto-cuidado, reforzar su orientación especial y habilidad visuo-espacial; todas estas intervenciones especialmente ocupacional, asistencia a talleres donde se promueva y se permita el aspecto de la integración social y se estimulen procesos mnésicos y atencionales (cognitivos) esto con el fin de mantener algún grado de relativa autonomía dentro de su condición, aunque la paciente en definitiva tenga que depender de sus cuidadores, como se describió su estado cognitivo es deficitario, pero debe evitarse un deterioro mayor. **La paciente debe permanecer acompañado y/o con supervisión permanente ya que por su grado intelectual no es posible desempeñarse solo y valerse por sí misma en contextos sociales y de desafío, como tomar decisiones, hacer diligencias, manejar direcciones, manejo de dinero etcétera”** (sic) (negrillas fuera del texto original).



Es claro entonces que la señora Bonilla Chara padece una condición de discapacidad mental, reseñada por los médicos evaluadores como "*(...) un déficit cognitivo, llámese retraso mental moderado*" que le impide "*(...) responsabilizarse de sí mismo, no está en capacidad de manejar dinero o bienes ni disponer de ellos*", lo que implica que debe "*(...) permanecer acompañado y/o con supervisión permanente ya que por su grado intelectual no es posible desempeñarse solo y valerse por sí misma en contextos sociales y de desafío, como tomar decisiones, hacer diligencias, manejar direcciones, manejo de dinero etcétera*".

Sin embargo, dicha circunstancia no fue objeto de análisis o pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo del Cauca, el cual, en criterio de esta Sala, era sumamente relevante si se tiene en cuenta que para el momento en que se hizo el registro de la



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

adjudicación de los baldíos y que empezó a correr el término de caducidad (mayo de 2011), ya dicha condición estaba estructurada (según el dictamen rendido por la Junta Regional de Invalidez, la fecha de estructuración es el 20 de abril de 2002), lo que indica que la señora Bonilla Chara, para ese momento, era incapaz de ejercer sus derechos, situación que cambió únicamente a partir del momento en que le fue designado el curador provisional.

En este contexto, es claro que, por una parte, la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Cauca no es contraria a la ley, pues se apoyó en la norma procesal que indica cómo debe contarse la caducidad del medio de control cuando se pretenda la nulidad de los actos de adjudicación de bienes baldíos (artículo 164, numeral segundo, literal e) del CPACA).



Sin embargo, ante el escenario de la aplicación de la ley y al invocarse la posible vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia de una persona en condición de discapacidad mental, era necesario que el tribunal recurriera a un juicio de proporcionalidad a fin de analizar si dicha decisión se ajustaba a las exigencias básicas de razonabilidad, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, puesto que desconocer de tajo dichas circunstancias comporta una situación de discriminación frente a una persona que, evidentemente, no se encuentra en las condiciones mínimas que le permitan ejercer plenamente sus derechos. Así lo ha expresado la Corte:

«Ante la existencia de una prohibición amparada por la ley, y al invocarse en este caso la presunta vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, siguiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte²⁸, el Tribunal demandado debió recurrir al juicio de proporcionalidad, para analizar si la restricción en que se incurre en el caso concreto respecto de los derechos mencionados, se ajusta a las exigencias básicas de razonabilidad, al no sacrificar su contenido esencial, más allá de lo imprescindible para

²⁸ Sobre el particular se puede consultar la Sentencia C-838 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



proteger el interés que subyace en la citada proscripción legal.

En efecto, si bien la postura asumida por el Tribunal de Florencia no tiene reparo alguno en lo que atañe al respeto del principio de legalidad, no cabe excluir del análisis judicial, la regla básica que se deriva de lo previsto en los artículos 2, 4 y 5 del Texto Superior²⁹, conforme a la cual la aplicación de toda ley siempre debe estar acorde con el respeto de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, los jueces en un Estado Social de Derecho no se limitan tan solo a aplicar la ley, pues están autorizados para controlar su constitucionalidad, con el deber de inaplicar aquellos textos que, visto el caso concreto, conduzcan a que su rigor normativo se oponga a la obligación de protección que subyace en el Texto Superior respecto de los citados derechos³⁰. Tal ha sido, por ejemplo, la jurisprudencia adoptada en materia de inaplicación de las exclusiones de los planes de cobertura de salud³¹ o de restricciones para la garantía del derecho a la educación por parte de la población con discapacidad³².

En principio, por tratarse de una norma procesal, en la que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, se debería adelantar un *test leve* de proporcionalidad³³.

²⁹ Las normas en cita disponen que: “**Artículo 2.** (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. “**Artículo 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. (...)” “**Artículo 5.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...)”.

³⁰ Esta posibilidad se encuentra dentro del contenido de la sentencia de tutela, como se expresa en el numeral 6 del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, según el cual: “Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener: (...) 6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto”.

³¹ Véase, entre otras, la Sentencia T-499 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³² Esta situación fue analizada en la Sentencia T-933 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en la que se inaplicó el requisito de tener una pérdida de capacidad laboral “sobreviniente” para efectos de acceder a la condonación de un crédito educativo por el ICETEX, respecto de una persona en condición de discapacidad que tenía una disminución superior al 50%, agudizada con posterioridad a la obtención de dicho crédito.

³³ Sobre el alcance de estas modalidades se pueden consultar las Sentencias C-354 de 2009, C-640 de 2012 y C-838 de 2013. En general, sobre ellas se ha dicho lo siguiente: “De acuerdo con la jurisprudencia, la regla general en el control de constitucionalidad es la aplicación de un *test leve* de proporcionalidad en el examen de una medida legislativa, criterio que se fundamenta en el principio democrático, así como en la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. // El *test leve* se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita, cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto. // Sin que se trate de una enunciación taxativa, y sin que el contenido de una disposición sea el único criterio relevante para definir la intensidad del juicio de constitucionalidad, puede señalarse que la Corte ha aplicado un *test leve* de proporcionalidad en casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias, o, 3) de política internacional, o, 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; o, 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. // Para la Corte, las limitaciones constitucionales impuestas al legislador en determinadas materias en la propia Constitución justifican en determinados casos la aplicación de un *test* de mayor intensidad. // La Corte ha empleado el *llamado test intermedio* para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial





No obstante, como de por medio se encuentra la posible afectación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, se debe acoger la técnica del *test estricto*, más aun cuando el sujeto que se ve afectado con la norma que se invoca como sustento de la decisión es una persona en condición de discapacidad. Esta modalidad exige (i) que la medida adoptada y la finalidad que se busca sean legítimas; (ii) que la medida sea apropiada o apta para cumplir dicho fin (*juicio de idoneidad*); (iii) que no exista otro medio alternativo que resulte menos oneroso frente a los derechos comprometidos (*juicio de necesidad*); y (iv) que su exigibilidad no implique el sacrificio de derechos, valores o principios que tengan, en el caso concreto, un mayor peso de aquél que se pretende satisfacer con la medida (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*).

3.7.5. En primer lugar, en lo que respecta al carácter legítimo de la medida, es claro que en la Constitución nada impide que en materia procesal se disponga que en las actuaciones judiciales prevalezca el principio de oralidad, con la consecuencia de que se prohíba la reproducción escrita de las grabaciones, en donde constan las audiencias con los actos o sentencias que se hayan expedido. Por ello, a juicio de esta Sala de Revisión, se estima que tal medida es legítima, como lo es también el fin que a través de ella se persigue, el cual se relaciona con la búsqueda de la satisfacción de los principios de celeridad y eficiencia.(...).

(...)

3.7.6. En segundo lugar, se debe examinar si la medida es idónea para lograr la satisfacción del fin propuesto. Sobre este punto, observa la Sala que la prohibición de reproducir de forma escrita las grabaciones de las audiencias, incluyendo los autos o sentencias en ellas proferidas, efectivamente permite reducir el tiempo destinado a la formación de expedientes, con lo que se asegura la existencia de un espacio más amplio para promover la ejecución de actuaciones de fondo, que permitan administrar justicia con mayor eficacia y celeridad. En este orden de ideas, a juicio de la Corte, no cabe duda de que dicha prohibición es adecuada y apta para lograr el objetivo propuesto, ya que se inscribe dentro de la lógica de satisfacer principios inherentes al ejercicio de la función pública (CP art 209).



*1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o, 3) cuando se trata de una medida de acción afirmativa. // En el test intermedio el nivel de exigencia del análisis es mayor, por cuanto se requiere que el fin no sólo sea legítimo sino, también, constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver y que el medio, no sólo sea adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial. // Finalmente, en la Sentencia C-673 de 2001 la Corte enunció algunos casos en los que se ha aplicado un **test estricto** de razonabilidad: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o, 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio. // En esa sentencia la Corte manifestó que en el test estricto de razonabilidad, los elementos de análisis de la constitucionalidad son los más exigentes, en la medida en que, en desarrollo del mismo, el fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso, y el medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino, además, necesario, o sea, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, dijo la Corte, el test estricto es el único que incluye, (...) la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida deben exceder claramente las restricciones impuestas por la medida sobre otros principios y valores constitucionales.”*



3.7.7. En tercer lugar, se impone analizar si existen otros medios alternativos que resulten menos onerosos frente a los derechos comprometidos (*juicio de necesidad*). Al respecto, esta Corporación encuentra que, en el caso *sub-judice*, tan solo se imponen dos alternativas: o se reproducen las audiencias o se prohíbe tal reproducción. Para esta Sala de Revisión, visto desde un enfoque general, si bien la primera alternativa garantiza un conocimiento pleno de las providencias judiciales a quienes tienen discapacidad auditiva, en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que podrán enterarse directamente las decisiones adoptadas y, si es del caso, hacer uso de las acciones públicas para controvertir lo resuelto, como ocurre con la acción de tutela (CP art. 86); su alcance tiene un efecto positivo parcial, pues le impediría el goce del mismo derecho, en términos de autonomía e inclusión, a quienes –por ejemplo– tienen discapacidad visual o a las personas que no sepan leer. Por esta razón, en la práctica, lo que de por medio se encuentra es una definición de política judicial que, en cualquiera de los sentidos, conlleva a un sacrificio para las personas con discapacidad respecto de las barreras a las cuales se encuentran sometidos. De ahí que, por razones de celeridad, economía y eficiencia del proceso laboral, la no reproducción termina resultando un medio que, si bien impacta en algunos sujetos en particular, como ocurre con el accionante, brinda un mayor beneficio para la Administración de justicia y, en general, para los ciudadanos que acuden en búsqueda de una decisión oportuna que permita materializar sus derechos.

3.7.8. Finalmente, como última parte del juicio de proporcionalidad, se exige examinar que la medida no implique un sacrificio de derechos o principios que tengan, en el caso concreto, un mayor peso de aquél que se pretende satisfacer con la medida (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*). En este contexto, a juicio de esta Sala de Revisión, se aprecia que, a pesar de la legitimidad del medio acogido y de su fin, así como de su idoneidad y necesidad, la aplicación irrestricta de la prohibición de reproducción, en el asunto bajo examen, termina imposibilitando la garantía del acceso a la justicia, en términos de inclusión, en favor del accionante.



En efecto, si bien podría decirse que con la copia del CD, el actor tendría la posibilidad de pedir a alguna persona o profesional del derecho que le realicen una transcripción de la sentencia proferida en su contra, y con ello conocer los argumentos que dieron lugar a revocar la decisión adoptada a su favor en primera instancia en el juicio laboral; lo cierto es que tal situación, por una parte, no brinda el elemento de autenticidad que reclama el accionante, pues no deja de ser una labor realizada por fuera del sistema judicial; y, por la otra, no asegura el conocimiento autónomo y directo de lo resuelto, como derivación del mandato de inclusión, que se exige tanto en Constitución Política como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que mediante el uso de dicha alternativa, lo que le llegará al actor será un resultado indirecto o de segunda mano de la comprensión previa de una persona, en el que pueden presentarse problemas de redacción, de lenguaje u otros similares, que alteren o cambien el sentido de lo dispuesto.

(...)

Por lo anterior, tan sólo en el caso bajo examen y a partir de las circunstancias que fueron analizadas, es que cabe inaplicar lo previsto en el inciso 5 del artículo 46 del CPT, a fin de garantizar al actor, por tratarse de una persona con discapacidad auditiva, el goce de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia e igualdad, en los términos previamente expuestos. Así las cosas, como ya se dijo, cabe resaltar que el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 29, numeral 6, autoriza disponer la inaplicación de una norma cuando, en un contexto en particular, resulta incompatible con la defensa de los derechos



fundamentales»³⁴.

Siguiendo las pautas descritas, para la Sala es claro el carácter legítimo e idóneo de la medida, en tanto la caducidad es un instrumento de orden público dirigido a preservar la certeza y seguridad jurídica.

Por otra parte, en relación con el juicio de necesidad, es claro que no existe otros medios alternativos que resulten menos onerosos frente a los derechos comprometidos, puesto que, al aplicar la figura de la caducidad, tal como ocurrió, no existe alternativa distinta al rechazo de la demanda, con lo que, nuevamente, se preserva la seguridad y certeza jurídica en relación con la firmeza del acto administrativo.

Sin embargo, al examinar si la medida no implica un sacrificio de derechos o principios que tenga, en el caso concreto, un mayor peso de aquél que se pretende satisfacer con la medida (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), para la Sala es claro que pese a la legitimidad de la aplicación de la figura de la caducidad y de su fin, así como de su idoneidad y necesidad, la aplicación irrestricta de dicha institución, en el asunto bajo examen, imposibilita de manera absoluta el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia de la persona en condición de discapacidad mental, puesto que ni siquiera va a tener la posibilidad de obtener un pronunciamiento que determine la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que adjudicaron los bienes en los que, según manifiesta, ha vivido y disfrutado durante toda su vida.



En este sentido, la Sala debe insistir en que las circunstancias particulares que han quedado demostradas en el plenario dan cuenta

³⁴ Sentencia T-662 de 2017.



de la grave situación que padece la accionante y que le ha impedido ejercer plenamente sus derechos:

- En efecto, de acuerdo con el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, **la condición de discapacidad se estructuró el 20 de abril de 2002;**
- La adjudicación de los bienes ocurrió en octubre de 2009 y el **registro en los meses de mayo de 2011 y 2012;**
- El concepto médico psiquiátrico se emitió **el 4 de julio de 2019** y;
- El curador provisional se designó **el 10 de julio de 2019.**

Además, vale la pena destacar que, de acuerdo a lo descrito en la demanda, la accionante reside en una finca en la vereda La Virgen del corregimiento La Paila del municipio de Padilla, Cauca, que se encuentra ubicado al norte de dicho departamento (a más de dos horas de distancia de su capital Popayán) y cuya actividad económica principal es la agricultura, lo que permite inferir que debido a la ubicación geográfica de su lugar de residencia, no tuvo acceso a servicios médicos especializados para tratar su patología.

Además, vale la pena destacar que la accionante acudió al proceso de jurisdicción voluntaria de interdicción judicial y rehabilitación de persona con discapacidad mental absoluta cuando el juez que conducía el proceso de sucesión intestada iniciado por el fallecimiento de su padre, el señor Ignacio Bonilla, así lo dispuso, lo que sumado a las conclusiones consignadas en los dictámenes médicos traídos a colación en párrafos precedentes, permite advertir la situación de desprotección total en la que la señora Bonilla Chara para esa fecha se encontraba.





ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

Al efecto, el mismo médico psiquiatra, en su dictamen del 4 de julio de 2019, destacó que la accionante tiene una *"alteración en todas las áreas evaluadas consignadas en el examen mental. El juicio crítico y de realidad están comprometidos. Su estado clínico es de un déficit cognitivo, llámese retraso mental moderado. Con lo anterior, considero que la paciente no tiene la capacidad de responsabilizarse de sí misma, no está en capacidad de manejar dinero o bienes ni disponer de ellos"*.

Asimismo, sostuvo que, después la infección sufrida por la accionante a los 6 años de edad, esta *"no fue puesta en un tratamiento de rehabilitación en su neurodesarrollo por lo cual las secuelas son más ostensibles aún de lo que de otra forma pudo ser si se hubiera intervenido a temprana edad"* y que esta *"debe permanecer acompañado y/o con supervisión permanente ya que por su grado intelectual no es posible desempeñarse solo y valerse por sí misma en contextos sociales y de desafío, como tomar decisiones, hacer diligencias, manejar direcciones, manejo de dinero"*, lo que evidencia un absoluto desconocimiento de la condición clínica y, lo que resulta peor aún, de las posibilidades de acceso a los tratamientos para disminuir las secuelas por ella producidas, pues se advierte, incluso, que ni siquiera la Junta Regional de Invalidez hizo análisis alguno referido al aspecto psiquiátrico de la accionante.



Así pues, lo que resulta claro es que, a partir del proceso infeccioso sufrido por la accionante a los 6 años de edad, esta tuvo que contar con permanente soporte y acompañamiento de sus padres, siendo entonces que a partir de su fallecimiento cayó en una situación de desprotección que únicamente cesó el 10 de julio de 2019 cuando se le designó un curador provisional, por lo que esta Sala considera que, antes de esta última fecha, no era posible exigirle hacer uso de los



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

mecanismos y herramientas previstas en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos, puesto que no tenía, desde ningún punto de vista, la capacidad de autodeterminarse.

Se insiste, entonces, en que lo que ha quedado demostrado es un grave descuido en relación con la situación médica de la accionante – el cual desde ningún punto de vista puede ser atribuido a esta – que ha profundizado y agravado las secuelas derivadas del proceso infeccioso sufrido a muy temprana edad, cuando tenía apenas 6 años, situación que pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad y la necesidad de la intervención constitucional, a fin de no sacrificar el derecho que aquí se invoca como lo es el de acceder a la administración de justicia a través de un proceso en condiciones justas, en el que se analice la legalidad de los actos administrativos cuestionados.



Es oportuno señalar que esta Sala de Subsección, en oportunidad anterior³⁵, impuso flexibilizar el conteo del término de caducidad en un asunto en el que la accionante se encontraba, igualmente, en una situación irresistible que le había impedido acudir, bajo la regla general de caducidad, al medio de control:

«En este orden de ideas, contabilizar el término de caducidad de forma absoluta, sin tener en cuenta la condición médica que atravesó la joven Estefanía Barrios Gómez, quien durante casi todo el año 2013 estuvo hospitalizada, con dependencia de ventilación mecánica y presentando un pronóstico vital reservado; transgrede su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia así como el principio de igualdad material, el cual obliga al Estado dotar a las personas en condición de vulnerabilidad de herramientas que les permitan superar las barreras sociales, políticas, judiciales y económicas existentes.

³⁵ Radicado N.º 11001 03 15 000 2019 05277 00, accionante: Estefanía Barrios Gómez, accionado: Tribunal Administrativo del Tolima. Sentencia del 13 de febrero de 2020.

Dicha providencia fue confirmada por la Sección Cuarta de esta corporación a través de la providencia del 28 de mayo de 2020.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

Lo anterior se sustenta en que la accionante se encontraba frente a una situación irresistible, la cual ha sido definida por la Corte Constitucional³⁶ como aquella en la cual una persona se encuentra en tal escenario que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho, siendo claro para la Sala de Subsección que no puede esperarse que la joven Barrios Gómez, quien atravesaba una circunstancia en la que tuvo que recibir reanimación cardiocerebro pulmonal, requirió aislamiento de contacto y ventilación mecánica; tuviera conocimiento del daño en la fecha de su ocurrencia, estando en cuidados intensivos y con un déficit neurológico motor. (f. 113 del expediente en préstamo)

Así las cosas, atendiendo a las particularidades del caso concreto, es necesario establecer una fecha a partir de la cual de la condición médica de la accionante se pueda inferir que ésta tuvo plena conciencia de su accidente, así como del daño causado.

Para esto, de la historia clínica suministrada por la Clínica Universidad de la Sabana, que fue la institución donde la joven Estefanía Barrios Gómez estuvo hospitalizada durante mayor tiempo, se tiene que desde la fecha de ingreso presentó el siguiente diagnóstico, con pocas variaciones a lo largo de los primeros meses en cuidados intensivos y en las de cuidado crónico (...).

Así pues, ante las circunstancias que rodean a la accionante, es plausible efectuar un análisis diferenciado del término de caducidad a fin de garantizarle el acceso a la administración de justicia, pues su condición de discapacidad mental impone a todas las autoridades remover las barreras sociales, políticas, judiciales y económicas existentes, así como los obstáculos que le impidan el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y acceso a la administración de justicia de la señora Zuleny Bonilla Chara y, como consecuencia de ello, dejará sin efectos la providencia del 11 de febrero de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca y se le ordenará a dicha autoridad que, en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, se pronuncie nuevamente sobre el recurso de apelación formulado contra el auto que rechazó la



³⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-449 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



demanda, teniendo en consideración las pautas a que se ha hecho referencia en la parte motiva de esta providencia.

Finalmente, la Sala encuentra pertinente prevenir las autoridades judiciales demandadas para que, en lo sucesivo, incorporen en sus decisiones una visión constitucional del derecho, de manera que no omitan incluir consideraciones relacionadas con situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta como la que ha sido estudiada en el presente asunto, a fin de remover los obstáculos que puedan originar una restricción o vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda – Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



FALLA

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la señora Zuleny Bonilla Chara en su condición de sujeto de especial protección constitucional. En consecuencia,

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS la providencia del 11 de febrero de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca. **ORDENAR** a dicho tribunal que, en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de este fallo, se pronuncie nuevamente sobre el recurso de apelación formulado contra el auto



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-01613-00

Accionante: Zuleny Bonilla Chara

que rechazó la demanda, teniendo en consideración las pautas a que se ha hecho referencia en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: PREVENIR a las autoridades judiciales demandadas para que, en lo sucesivo, incorporen en sus decisiones una visión constitucional del derecho, de manera que no omitan incluir consideraciones relacionadas con situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta como la que ha sido estudiada en el presente asunto, a fin de remover los obstáculos que puedan originar una restricción o vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

CUARTO: REGISTRAR la presente providencia en la plataforma "SAMAI".

QUINTO: De no ser impugnada esta sentencia, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

En comisión

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>

