



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., ocho (08) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02870-01

Actor: GLORIA CECILIA AGUIRRE MORENO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Y OTRO

Asunto: Acción de tutela – Segunda instancia

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte accionante contra el fallo del 25 de enero del 2018¹, por medio del cual el Consejo de Estado – Sección Cuarta, declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

Mediante escrito radicado el 17 de octubre del 2017² en el Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz, la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Primero Laboral de Rionegro, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad.

Tales derechos los consideró vulnerados por las autoridades judiciales accionadas al proferir los autos i) del 22 de mayo del 2015

¹ Notificada el 30 de enero de 2018

² Folio 14



mediante el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto que declaró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Municipio de San Vicente – Antioquia y la falta de jurisdicción y competencia propuesta por el Hospital de San Vicente de Antioquia, en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que instauró en la jurisdicción contenciosa administrativa, y ii) del 22 de febrero del 2017 mediante el cual se rechazó la demanda, remitida a la jurisdicción ordinaria, por no subsanarla en debida forma y se ordenó la devolución de los anexos a la demandante.

El actor solicitó:

“Con fundamento en los hechos y consideraciones de derecho relacionados, solicito, con todo respeto, al Honorable Consejo de Estado, se me tutelen los derechos fundamentales de acceso a la administración de Justicia, debido proceso, igualdad y carrera administrativa, como consecuencia de ello, ordenar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que conozca del asunto, esto es juzgado Veintisiete Administrativo Oral del Circuito de Medellín de origen, es decir Juzgado Administrativo número Once de Medellín, resolver la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho laboral, interpuesta contra el Municipio de San Vicente y el Hospital del Municipio de San Vicente, conforme lo disponen las normas y jurisprudencia, a fin de que no se continúen afectando mis derechos constitucionales Fundamentales³”.

La parte accionante fundamentó la petición de amparo bajo la siguiente línea argumentativa:

Consideró que las autoridades judiciales enjuiciadas han impedido su acceso a la administración de justicia. De una parte, adujo que la Jurisdicción Contencioso Administrativa se negó a tramitar la demanda instaurada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral dejando de lado que una de las demandadas es de derecho público por lo que en aplicación del fuero de atracción el competente en primera instancia deber ser un juzgado administrativo.

³ Folio 26 y 27



Por otra parte, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Rionegro rechazó la demanda y ordenó su archivo por lo que en su sentir quedo desprovista de cualquier medio de defensa judicial de sus derechos.

Resaltó que, en otros casos similares al suyo se ha entendido que el competente es la jurisdicción administrativa y no la ordinaria, por lo que también se desconocerían esos precedentes que son de obligatorio cumplimiento.

2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos, que son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Gloria Cecilia Aguirre, solicitó la nulidad del comunicado del 29 de diciembre del 2012, proferido por el Director del Hospital Municipio San Vicente, mediante el cual se le retiró del servicio como auxiliar de odontología.
- Conoció de la acción en primera instancia el Juzgado Veintisiete Administrativo oral de Medellín, que mediante auto del 9 de octubre del 2014, declaró de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de San Vicente y la excepción de falta de jurisdicción propuesta por el Hospital del Municipio de San Vicente. Frente a la legitimación en la causa se fundamentó la decisión en que entre el Hospital y el Municipio no existe ninguna relación contractual, reglamentaria o legal que les vincule en caso de llegar a proferirse una sentencia condenatoria.

En lo que refiere a la falta de jurisdicción se estableció que la naturaleza jurídica de la entidad es de persona jurídica de derecho privado, razón por la cual, la jurisdicción contenciosa administrativa no puede conocer de dicha acción. Así ordenó remitir la demanda a la jurisdicción competente para dirimir la controversia propuesta.

- Contra la anterior decisión se interpuso recurso de apelación resuelto por el Tribunal Administrativo de Antioquia que en auto del



22 de mayo del 2015, confirmó la providencia recurrida bajo similares argumentos.

- En virtud de lo anterior, el juez de primera instancia remitió el escrito a la jurisdicción ordinaria, siendo repartido al Juzgado Primero Laboral de Rionegro que mediante providencia del 10 de agosto del 2015 avocó el conocimiento del asunto y requirió a la demandante para que adecuara el escrito a un proceso ordinario laboral.
- El juez ordinario de conocimiento rechazó la demanda al no ser subsanada con auto del 22 de febrero del 2017.

3. Actuaciones procesales relevantes

3.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 3 de noviembre del 2017⁴, se admitió la demanda de tutela y se dispuso su notificación a la parte actora, a las autoridades judiciales accionadas; así como la vinculación, en su calidad de terceros interesados, del Juzgado Veintisiete Administrativo de Medellín, al Alcalde de San Vicente y al Gerente del Hospital del Municipio de San Vicente.

3.2. Contestación de las autoridades judiciales accionadas y terceros con interés

Las autoridades judiciales accionadas y terceros interesados pese a ser notificados en debida forma guardaron silencio⁵.

4. Fallo impugnado

En decisión del 25 de enero del 2018⁶, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, declaró improcedente la solicitud de amparo invocada por la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno.

⁴ Folio 107

⁵ Folio 108 a 114

⁶ Folio 115, notificada por correo electrónico el 30 de enero del 2018.



El juez constitucional *a quo* indicó que una vez analizada la solicitud de amparo no se cumple con el requisito general de inmediatez.

Así señaló que *“la solicitud de amparo formulada por la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno carece del requisito de inmediatez frente a las providencias del 22 de mayo de 2015, notificada por estado del 26 de mayo de 2015⁷, y el auto del 22 de febrero de 2017, notificado por estado No. 031 del 23 de febrero de 2017⁸, mientras que la demanda de tutela fue presentada el 17 de octubre de 2017⁹. Es decir, la parte actora dejó transcurrir 7 meses y 24 días, luego de la notificación de la última providencia, para solicitar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las providencias objeto de tutela, circunstancia que, sin duda, desconoce el requisito de inmediatez”*.

5. Impugnación¹⁰

La parte accionante, el 1 de febrero del 2018, presentó escrito de impugnación, en el que indicó que se continúa vulnerando sus derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad, pues el debate no puede centrarse en que no se cumplió con el requisito de inmediatez por un poco más de un mes si no que debió estudiarse de fondo la vulneración evidente de sus derechos, toda vez que no cuenta con otro medio de defensa judicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia del 25 de enero del 2018¹¹, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo señalando en el Decreto Ley 2591 de 1991 y el Acuerdo 55 de 2003.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia dictada el 25 de enero de 2018, por medio de la cual el

⁷ Folio 93 y 94 del expediente de tutela.

⁸ Folio 95 *Ibidem*.

⁹ Folio 14 *Ibidem*.

¹⁰ Folio 124 a 129.

¹¹ Notificada el 30 de enero del 2018.



Consejo de Estado, Sección Cuarta, declaró improcedente la acción de tutela incoada por la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno, para lo cual se deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Supera la acción presentada el requisito de procedibilidad adjetiva referente a la inmediatez?

En caso afirmativo la Sala deberá determinar si ¿los autos que ordenaron la remisión del expediente a la jurisdicción ordinaria y rechazaron la demanda vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la accionante?

3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **i)** criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; y **ii)** análisis del caso concreto.

3.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012¹² **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹³, por lo que procedió a unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹⁴, **observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.**

¹² Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹³ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹⁴ Se dijo en la mencionada sentencia: "DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.



Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹⁵, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005¹⁶ para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

3.2. Inmediatez

Frente al requisito de inmediatez se ha insistido en que la acción de tutela debe incoarse en un plazo razonable¹⁷, el cual debe ser ponderado por el juez en cada caso, pues de lo contrario se desconocería el alcance jurídico establecido por el constituyente y se desvirtuaría su finalidad de ser un medio de protección actual, inmediato y efectivo¹⁸.

De acuerdo con lo anterior, esta Sección¹⁹ ha considerado como plazo razonable el de seis (6) meses desde la ocurrencia del hecho

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁶ De manera general, dicha decisión consagró la necesidad de que la acción de tutela cumpla con unos presupuestos generales de procedibilidad –inmediatez, tutela contra tutela, subsidiaridad-, así como fijó las causales específicas de procedencia, los cuales denominó defectos, y dependiente de su naturaleza, pueden ser fáctico, sustantivo, procedimental, orgánico, por desconocimiento del presente o desconocimiento directo de la Constitución.

¹⁷ Dicha criterio fue expuesto en la sentencia Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Así mismo, reiterado entre otras en: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 26 de febrero del 2015, Radicación 2015-00045-00, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de octubre del 2015, Radicación 2015-01605-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 14 de abril de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹ Ver sentencias: de 18 de abril de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01172-01, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia; 3 de julio de 2013. Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01891-01, 12 de agosto de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2013-1435-00 Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 3 de julio de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2013-00142-01, 12 de septiembre de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02203-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, entre otras.



generador que da lugar a la solicitud de protección y la presentación de la misma, y cuando éste es excesivo se declara su improcedencia.

No obstante lo anterior, se analiza en cada caso concreto si median razones suficientes que justifiquen el retardo, como para omitir su consideración y entrar al fondo del debate jurídico planteado.

En relación con aquellas circunstancias que justifican el retardo para promover la acción de tutela en un término razonable, la Corte Constitucional, cuya tesis es acogida por esta Sala como criterio auxiliar de interpretación, indicó que la acción de tutela será procedente "... cuando fuere promovida en un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual."²⁰

3.3. Análisis del caso concreto

La accionante fundamentó su escrito de impugnación en que el juez constitucional *a quo*, no estudio la vulneración de sus derechos y simplemente argumentó que no se cumplía con el requisito de inmediatez, razón por la cual solicita se revoque la decisión de primera instancia y se acceda a sus pretensiones.

Ahora bien, atendiendo a los documentos obrantes en el expediente, se observa que la inconformidad de la actora radica en que el tribunal accionado declaró la falta de jurisdicción y ordenó remitir el expediente a la justicia ordinaria, esa decisión es del 22 de mayo del 2015. De otra parte, también consideró cercenado sus derechos con el auto del 22 de febrero del 2017 por medio del cual

²⁰ Ver sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007, T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-166 de 2010, T-502 de 2010, T-574 de 2010, T-576 de 2010 y, más recientemente, la sentencia T-253 de 2015.



el Juzgado Primero Laboral de Rionegro, luego de avocar el conocimiento del asunto, rechazó la demanda por no subsanarla en el tiempo y modo referidos.

Así las cosas, resulta palmario que desde la ejecutoria de la primera decisión (29 de mayo del 2015) hasta la fecha de presentación de la solicitud de amparo (17 de octubre del 2017²¹), transcurrieron más de dos años sin que exista ninguna justificación válida en la tardanza para acudir al juez constitucional.

Lo mismo ocurre con la decisión del Juzgado Primero Laboral de Rionegro, del 22 de febrero del 2017²², frente al cual transcurrieron más de 7 meses sin que se advierta razones que validen su inactividad. Lo anterior, por cuanto en el escrito de impugnación, la actora se limitó a señalar que se debió estudiar el fondo del asunto sin realizar algún argumento que avale su tardío actuar.

Por lo anterior, esta Sala de Decisión concluye que no le asiste razón a la impugnante, pues por un lado, el lapso de más de 6 meses no es un término que la Sala considere razonable y, por otro lado, no se encuentran razones o argumentos que justifiquen la tardanza en la presentación de la acción constitucional, es decir, de los escritos de tutela o de impugnación, no se desprende argumento alguno que constituya una excusa válida para aceptar el tiempo transcurrido entre la notificación y ejecutoria de las decisiones acusadas y la presentación de la petición de amparo.

Recuerda la Sección que cuando se trata de tutela contra providencia judicial se ha establecido una **metodología más rigurosa** para conservar el carácter subsidiario y excepcional de este mecanismo judicial de protección, y a su vez, garantizar la seguridad jurídica y la autonomía e independencia de cada jurisdicción en la estructura del poder público, por ello, solo en aquellos casos en los que se argumenta suficientemente el motivo de la tardanza, por *“la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un*

²¹ Folio 14.

²² Notificada por estado del 23 de febrero del 2017



hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras”, el juez constitucional, de forma excepcional, puede abordar el estudio del asunto.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 5 de agosto 2014²³ unificó jurisprudencia en el sentido de indicar que la inmediatez es un elemento que permite concretar la urgencia del amparo constitucional y, por tanto, determinar si la acción se interpuso en un plazo razonable.

Igualmente, en el presente asunto la accionante no se encuentra en alguna de las situaciones que la Corte Constitucional ha advertido, es decir, que: (i) no se encuentra en una situación que lo ubique en estado de vulnerabilidad (indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros); (ii) su inactividad no vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) no existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; y iv) contrario a lo indicado por el actor en el escrito de impugnación, la vulneración a sus derechos no es permanente en el tiempo.

En conclusión, no se evidencia en el *sub lite* excusa razonable para desconocer el requisito de inmediatez, el cual, como se ha acogido por ésta Corporación, implica interpretar el recurso de amparo como **“(...) un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza²⁴”** (Negrilla fuera del texto original).

De ahí que se reproche el hecho de haber transcurrido un lapso considerable hasta la interposición de la solicitud de amparo, pues se desconoce el alcance jurídico establecido por el constituyente a la misma y se desvirtúa su finalidad de medio de protección actual,

²³ Sala Plena. Consejo de Estado. Rad No. 11001-03-15-0002012-02201-01 (IJ). ACCIÓN DE TUTELA. Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 1992. Criterio acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) del 5 de agosto del 2015, Consejero Ponente JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.



inmediato y efectivo. Por ende, la Sala concluye que el tiempo que dejó transcurrir la accionante para alegar la vulneración de sus derechos, sin evidenciarse justificación razonable sobre el mismo, desconoce el requisito de inmediatez y, por tanto, resulta improcedente la solicitud de amparo.

Dado que los argumentos expuestos en la impugnación no sirven para enervar la decisión de primera instancia, la Sala confirmará la decisión de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional.

III. DECISIÓN

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

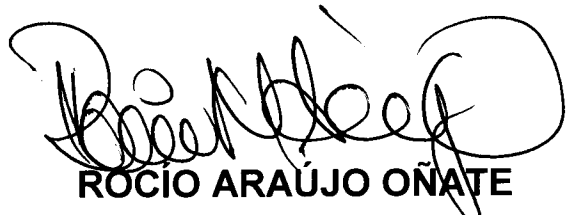
FALLA:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 25 de enero del 2018 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por medio de la cual, se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por la señora Gloria Cecilia Aguirre Moreno.

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

TERCERO.- Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


RÓCIO ARAÚJO OÑATE
Presidente



Acción de tutela-Segunda instancia
Actor: Gloria Cecilia Aguirre Moreno
Accionado: Tribunal Administrativo de Antioquia y otro
Rad. 11001-03-15-000-2017-02870-01

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

