



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02917-01

Demandante: YANCY BUENO CONTRERAS

Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Asunto: Acción de tutela – Fallo de segunda instancia

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la parte actora contra el fallo del 1º de febrero del 2018, por medio del cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

1.1. Mediante escrito radicado el 3 de noviembre del 2017¹, Yancy Bueno Contreras, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Cesar, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

1.2. La demandante consideró vulneradas las citadas garantías, con ocasión de la sentencia proferida el 27 de octubre de 2016 por parte del Tribunal Administrativo del Cesar, que revocó el fallo del 7 de octubre de 2015 dictado por el Juzgado 6º Administrativo de Valledupar, que

¹ Ver acta individual de reparto que obra a folio 23 del expediente.



había concedido las pretensiones de la demanda de reparación directa por ella instaurada.

1.3. En consecuencia, solicitó que se dejara sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Cesar y que se confirmara la indemnización reconocida por el Juzgado 6º Administrativo de Valledupar, dentro del proceso de reparación directa con radicado 20-001-33-33-006-2012-00159-01.

2. Hechos probados y/o admitidos²

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará, los cuales se expondrán en primer lugar, a fin de precisar con mayor claridad los motivos de inconformidad de la accionante.

2.1. La señora Yancy Bueno Contreras fue investigada por el delito de concierto para delinquir agravado y estuvo privada de la libertad entre el 28 de marzo de 2009 y el 19 de junio de 2009; y entre el 17 de julio de 2009 y el 29 de septiembre de 2009. Es decir, en total 4 meses y 29 días.

2.2. La situación jurídica de la procesada fue resuelta mediante providencia del 23 de marzo de 2010, proferida por la Fiscalía 27 delegada ante la Unidad Nacional contra el terrorismo, y en providencia de segunda instancia del 18 de febrero de 2010, proferida por la Fiscalía 11 delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá. En ambas decisiones se resolvió precluir la investigación por el delito de concierto para delinquir agravado.

2.3. El 29 de agosto del 2012, mediante apoderado judicial, la actora instauró demanda de reparación directa en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación para que se declarara patrimonialmente responsable a esta última por la privación injusta de la libertad de la que consideró fue víctima.

2.4. En sentencia del 7 de octubre de 2015, el Juzgado 6º Administrativo de Valledupar accedió a las pretensiones de la demanda

² Al respecto, los hechos que se describen en el presente acápite, derivan tanto del contenido de la demanda, como de los elementos materiales probatorios aportados al proceso.



y condenó a la Fiscalía General de la Nación al pago de los perjuicios causados por la privación de la libertad de la accionante.

2.5. Mediante sentencia del 27 de octubre de 2016, el Tribunal Administrativo del Cesar revocó la anterior decisión y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda. Argumentó que se había configurado la eximente de responsabilidad por culpa exclusiva de la víctima.

2.6. La señora Yancy Bueno Contreras denunció al señor Iván Javier Rodríguez Bolaños, en calidad de Fiscal 3º especializado delegado ante el Tribunal Superior de Valledupar por el delito de prevaricato por acción agravado. Este último fue condenado mediante sentencia del 23 de agosto de 2016, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar. En sede de casación la Sala de Casación Penal de la Corte, mediante sentencia del 20 de septiembre de 2017, reiteró la condena y modificó la pena a 72 meses prisión y multa de 121 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. Sustento de la vulneración

Para sustentar la vulneración de sus derechos fundamentales, la accionante alegó la existencia de dos defectos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra la providencia judicial censurada: *(i)* un defecto sustantivo y *(ii)* un defecto fáctico.

3.1. Sobre la configuración del defecto sustantivo señaló que fue absuelta en el proceso penal y que, pese a ello, se negaron las súplicas de la demanda de reparación directa.

3.2. Por otra parte, respecto al defecto fáctico, alegó que el Tribunal Administrativo del Cesar no analizó la conducta irregular de la Fiscalía 3ª delegada ante el Juzgado Único de Valledupar, que condujo a que resultara condenada por prevaricato por acción agravado.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Admisión de la demanda



Mediante auto del 8 de noviembre del 2017³, el Consejero Ponente de la Sección Cuarta del Consejo de Estado dispuso la admisión de la petición de amparo de la referencia, y ordenó la notificación de las partes⁴ y la vinculación, como tercero con interés, de la Fiscalía General de la Nación y del Juzgado 6º Administrativo Oral de Valledupar, así como del Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4.2. Intervenciones

Efectuadas las notificaciones del caso, obrantes del folio 26 al 31 del expediente de tutela, se presentaron las siguientes intervenciones:

4.2.1. Tribunal Administrativo del Cesar⁵

4.2.1.1. En escrito allegado el 22 de noviembre del 2017, la Presidenta de la referida Corporación Judicial solicitó que se negara la acción de tutela por considerar que la decisión no había incurrido en ninguna vulneración de derechos fundamentales.

4.2.1.2. Al respecto, sostuvo que la acción de tutela no cumplía con el requisito de inmediatez. Adicionalmente, precisó que la decisión se sustentó en la normatividad pertinente y en el precedente judicial aplicable, razón por la cual no se había configurado ninguna vulneración de derechos fundamentales.

4.2.2. Fiscalía General de la Nación⁶

4.2.2.1. En escrito del 23 de noviembre del 2017, la apoderada de la Fiscalía General de la Nación solicitó que se declarara la improcedencia de la solicitud de amparo debido a que no cumplía con el requisito de inmediatez y porque no se había sustentado ningún defecto específico de procedibilidad de la acción de tutela contra la providencia judicial censurada.

4.3 Sentencia de primera instancia

³ Folio 25.

⁴ Como entidad demanda, se notificó al Tribunal Administrativo del Cesar.

⁵ Folios 34-46.

⁶ Folios 31-33.



4.3.1. Por medio de fallo del 1º de febrero del 2018⁷, la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo solicitado por la accionante.

4.3.2. En su decisión, la Sección *a quo* consideró que la demanda no cumplió con el requisito de inmediatez, debido a que la sentencia de reparación directa había sido proferida el 26 de octubre de 2016 y archivada el 18 de noviembre de 2016⁸, en tanto la acción de tutela había sido presentada el 2 de noviembre de 2017, es decir, luego de 11 meses y 14 días.

4.3.3. Al respecto, la Sección Cuarta explicó que el criterio uniforme del Consejo de Estado señalaba que el término de 6 meses era considerado como un plazo razonable para el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales. De manera que, al no cumplir con dicho requisito adjetivo, la solicitud de amparo debía declararse improcedente.

4.4. Impugnación

4.4.1. A través de escrito del 12 de febrero del 2018⁹, la accionante impugnó la decisión de primera instancia con el fin de que se revocara el fallo de primera instancia y, en su lugar, se concediera el amparo y declarara la vulneración de sus derechos fundamentales.

4.4.1.1. En relación con el cumplimiento del requisito de inmediatez de la acción de tutela, señaló que la apreciación del juez colegiado de primera instancia era equivocada pues se debía tomar como referencia la fecha del 20 de septiembre de 2017, que corresponde a la sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la que se demostraron que *“las acciones del entonces Fiscalía (sic) tercera (3ª) Especializada Delegada (sic) ante el Juzgado Único Especializado de Valledupar, fueron las que dieron lugar a la privación injusta de la libertad de la accionante dentro del proceso de la referencia (...)”*.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

⁷ Folios 70-73.

⁸ El *a quo* tomó esta fecha como referencia debido a que en el expediente no obraba prueba de la fecha en la que se notificó la sentencia de reparación directa, sin embargo, en la demanda el actor señaló que el proceso fue archivado el 18 de noviembre de 2016. Al respecto, se puede consultar el folio 5 del expediente de tutela.

⁹ La decisión de primera instancia le fue notificada en correo electrónico del 7 de febrero del 2018, por lo que la impugnación fue presentada dentro del término legamente establecido para el efecto.



1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la accionante contra la sentencia del 1° de febrero del 2018, adoptada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, así como el Acuerdo 055 de 2003.

2. Problema jurídico

2.1. Corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró improcedente la solicitud de amparo, para lo cual la Sala deberá establecer si se incumplió con el requisito de inmediatez de la acción de tutela contra la providencia judicial accionada.

2.2. De encontrar que se cumple con dicho presupuesto adjetivo, la Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿incurrió la autoridad judicial accionada en los defectos sustantivo y fáctico alegados por la demandante?

3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver el problema jurídico planteado se seguirá el siguiente orden metodológico: *(i)* inicialmente, se reiterará la posición de la Sección en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; seguidamente, *(ii)* se hará un breve énfasis en requisito de inmediatez de la acción de tutela; y, finalmente, *(iii)* se abordará el análisis del caso concreto.

3.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

3.1.1. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012,¹⁰ *unificó* la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 2009-01328-01. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.



judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹¹.

3.1.2. Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente, en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.¹²

3.1.3. 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”*.

3.1.4. Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 (M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO), 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.

3.1.5. Con base en los anteriores criterios, la jurisprudencia ha señalado¹⁴ que para que una acción de tutela proceda contra una providencia judicial deben concurrir la totalidad de los requisitos adjetivos –o generales– de procedencia y, al menos, uno de los defectos –o requisitos– específicos de procedibilidad que generan la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

3.1.6. En relación con los requisitos adjetivos, esta Sección, de manera reiterada, ha indicado como parámetros para realizar su estudio, los siguientes: (i) que no se trate de tutela contra tutela; (ii) inmediatez; (iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De

¹¹ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

¹² 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” (Negritas dentro del texto).

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014, Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Actor: ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS. C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.



modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

3.1.7. Una vez constatada la concurrencia de los requisitos adjetivos, el juez debe analizar la posible configuración de alguno de los defectos específicos de procedibilidad en los que pudo haber incurrido la providencia enjuiciada. Tales causales o defectos han sido sintetizados por la jurisprudencia constitucional¹⁵ de la siguiente manera: *(i)* defecto orgánico, *(ii)* defecto procedimental absoluto, *(iii)* defecto fáctico, *(iv)* defecto sustantivo, *(v)* error inducido, *(vi)* decisión sin motivación, *(vii)* desconocimiento del precedente, y *(viii)* violación directa de la Constitución.

3.1.8. Ahora bien, por resultar pertinente para el análisis del caso sometido a revisión de la Sección, se hará un breve énfasis en el requisito de inmediatez de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3.2 El requisito de inmediatez de la acción de tutela

3.2.1. Frente al requisito de inmediatez se ha insistido en que la acción de tutela debe incoarse en un plazo razonable¹⁶, el cual debe ser ponderado por el juez en cada caso, pues de lo contrario se burlaría el alcance jurídico establecido por el constituyente y se desvirtuaría su finalidad de ser un medio de protección actual, inmediato y efectivo¹⁷.

3.2.2. De acuerdo con lo anterior, esta Sección¹⁸ ha considerado como plazo razonable el de seis (6) meses desde la ocurrencia del hecho generador que da lugar a la solicitud de protección y la presentación de la misma, y cuando éste es excesivo se declara su improcedencia.

¹⁵ Sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que se adoptaron los criterios expuestos en la Sentencia de la Corte Constitucional C-590 de 2005.

¹⁶ 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 (I). 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.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 14 de abril de 2011.

¹⁸ 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.



3.2.3. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha insistido¹⁹ en que se debe analizar 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.

3.2.4. 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 actual²⁰”.

3.3. Caso concreto

3.3.1. En la solicitud de amparo que se analiza, la ciudadana Yancy Bueno Contreras demandó la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar, proferida el 27 de octubre de 2016, mediante la que se revocó el fallo y se negaron las pretensiones que habían sido acogidas en primera instancia por el Juzgado 6º Administrativo de Valledupar, dentro del proceso de reparación directa que adelantó en contra de la Fiscalía General de la Nación.

3.3.2. En primera instancia la Sección *a quo* consideró que la acción debía declararse improcedente comoquiera que el fallo censurado

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-253 de 2015.

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 T-253 de 2015.



había sido dictado el 26 de octubre de 2016 y archivado el 18 de noviembre de 2016²¹, en tanto la acción de tutela había sido presentada el 2 de noviembre de 2017. Es decir, transcurridos 11 meses y 14 días.

3.3.3. La recurrente alega que para determinar la inmediatez se debía tomar como referencia la fecha del 20 de septiembre de 2017, en la que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia demostró que *“las acciones del entonces Fiscalía (sic) tercera (3ª) Especializada Delegada (sic) ante el Juzgado Único Especializado de Valledupar, fueron las que dieron lugar a la privación injusta de la libertad de la accionante dentro del proceso de la referencia (...)”*.

3.3.4. Al analizar el argumento expuesto por la impugnante, la Sala encuentra que esta carece de fundamento pues la acción de tutela cuestiona la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar que revocó la decisión de primera instancia del Juzgado 6º Administrativo de Valledupar, dentro del proceso de reparación directa que la señora Bueno Contreras promovió contra de la Fiscalía General de la Nación.

3.3.5. La pretensión de tomar como referencia una sentencia posterior, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en un proceso que difiere del objeto –jurídico y fáctico– del proceso de reparación directa, resulta irrazonable pues la acción de tutela no estaba dirigida contra esta última decisión, que no analizó la privación de la libertad de la actora.

3.3.6. Así las cosas, la Sala advierte que la tutelante no acreditó el cumplimiento del requisito de inmediatez en el proceso de la referencia, y que tampoco se configura alguna de las situaciones que la Corte Constitucional y esta Corporación han advertido como causales para flexibilizar el presupuesto objeto de análisis y que, se reitera, constituyen criterio auxiliar de interpretación.

3.3.7. De esta manera, no se evidencia en el *sub lite* excusa 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*

²¹ En el expediente no obra prueba de la fecha en la que se notificó la sentencia de reparación directa, sin embargo, en la demanda el actor señala que el proceso fue archivado el 18 de noviembre de 2016. Al respecto, se puede consultar el folio 5 del expediente de tutela.



guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza²²”.

3.3.8. 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, inmediato y efectivo. Por ende, la Sala concluye que el tiempo que dejó trascurrir la accionante (11 meses y 14 días) para alegar la vulneración de sus derechos, sin evidenciarse justificación alguna sobre el mismo, desconoce el requisito de inmediatez y, por tanto, resulta improcedente la solicitud de amparo.

3.3.9. Si bien es cierto que la acción de tutela no tiene término de caducidad sí debe ser presentada en un término razonable frente al hecho que se señala como vulnerador de los derechos fundamentales alegados, con el fin de garantizar principios como la cosa juzgada y la seguridad jurídica.

3.3.10. Finalmente, la Sala precisa que en las acciones de tutela contra providencias judiciales en que no se superan los requisitos de procedencia adjetiva²³ la Sala ha decidido declarar su improcedencia; en consecuencia, la decisión impugnada será confirmada.

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 de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 1° de febrero del 2018, por medio de la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la improcedencia del amparo solicitado por la accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

²² 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.

²³ Tutela contra tutela, subsidiariedad e inmediatez.

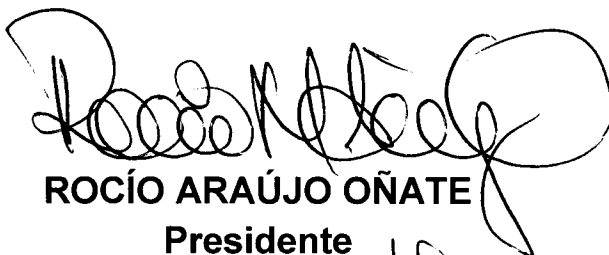


SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

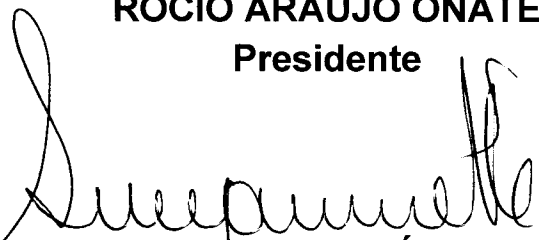
TERCERO: REMITIR el presente asunto a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente providencia se discutió y decidió en sesión de la fecha.



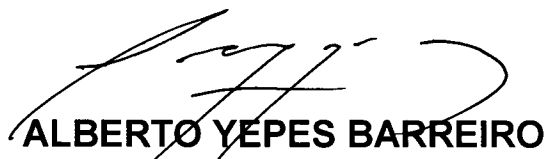
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero



ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059 6-1

