



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00455-00

Actor: DIANA MARCELA PÉREZ CEDEÑO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA

Asunto: Fallo de primera instancia. Tutela contra providencia judicial. Defecto orgánico. Improcedencia por falta de inmediatez.

Procede la Sala a resolver la solicitud de amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA TUTELA

Con escrito radicado el **14 de febrero de 2018** en la Secretaría General del Consejo de Estado (fl. 1), la señora **DIANA MARCELA PÉREZ CEDEÑO** promovió acción de tutela contra la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, invocando la protección del derecho fundamental al debido proceso que considera vulnerado con los autos de 20 de junio y 1º de agosto de 2017, por medio de los cuales dicha autoridad judicial resolvió, respectivamente, remitir la acción de grupo No. 2012-00349 (acumulada con la 2012-00228 y 2012-00021) a los jueces administrativos del circuito y no reponer dicha decisión.

La actora afirma que los referidos procesos habían sido remitidos desde los juzgados hacia el Tribunal en razón de la vinculación de la

¹ Modificado por el art. 1 del Decreto Nacional 1983 de 2017.



Corporación Autónoma Regional y que el Tribunal, por medio de los referidos autos incurrió en un defecto orgánico, al devolverles los expedientes, pues, en lugar de ello debió proponer el conflicto negativo de competencia ante el Consejo de Estado. Por tal motivo, pide que se dejen sin efecto las mencionadas providencias.

1.2. TRÁMITE DE INSTANCIA

Mediante auto de 16 de febrero de 2018 (fl. 11) se dispuso: (i) admitir la tutela; (ii) notificar a los magistrados del Tribunal enjuiciado; (iii) comunicar al Juzgado 30 Administrativo de Bogotá, a la Superintendencia de Servicios Públicos, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por tener interés en este asunto; (iv) informar a la comunidad a través del sitio web del Consejo de Estado; (v) dar el valor probatorio de ley a los documentos aportados con la demanda; y (vi) requerir el cuaderno principal de la acción de grupo No. 2012-00349.

1.6. CONTESTACIONES

El magistrado Fredy Ibarra Martínez (fl. 30), ponente de las decisiones que son objeto del reparo constitucional, defendió su constitucionalidad a partir de los artículos 27 y 139 del CGP, aplicadas al caso en virtud de la remisión normativa consagrada en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998. También puso de presente que, bajo el radicado 11001-03-15-000-2017-02041-00, la Sección Segunda del Consejo de Estado tramitó una tutela por los mismos hechos.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer la tutela de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, y el numeral 2º del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015².

² Modificado por el art. 1 del Decreto Nacional 1983 de 2017.



2.2. PROBLEMA JURÍDICO

A la Sala le corresponde determinar, en primer lugar, si la solicitud de amparo supera los requisitos de procedibilidad. De ser así, tendrá que establecer si los autos enjuiciados adolecen del defecto orgánico señalado por la actora.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: (i) el criterio de la Sala sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; (ii) los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela de la referencia y de encontrarlos superados; (iii) análisis del caso concreto.

2.3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012³, **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁴, y en ella concluyó:

“...si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**”⁵
(Negrilla fuera de texto).

Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, de acuerdo con él, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental,**

³ Sala Plena del Consejo de Estado. Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germanía Álvarez Bello. C. P.: María Elizabeth García González.

⁴ El recuento de esos criterios se encuentra de páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

⁵ Ídem.



observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “...**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**...”.

En efecto, sabido es 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, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁶ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* 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; y *iii)* inmediatez, cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

⁶ Entre otras en las T-949 del 16 de octubre de 2003, T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

2.4. ANÁLISIS SOBRE EL REQUISITO DE INMEDIATEZ

Frente a esta exigencia la Corte Constitucional en sentencia T-033 del 26 de enero del 2015⁷, que aquí se invoca como criterio auxiliar, reiteró la jurisprudencia de esa Corporación, así:

“4.1. De conformidad con el denominado requisito de la inmediatez, la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y proporcionado **a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales**, so pena de que se determine su improcedencia⁸.

4.2. Desde la sentencia SU-961 de 1999⁹ esta Corte determinó, a partir de la interpretación del artículo 86 de la Constitución Política, que pese a que según esta norma la acción de tutela puede ser interpuesta “en todo momento”, de lo que se deriva que no posee ningún término de prescripción o caducidad, ello no significa que no deba interponerse en un plazo razonable desde el inicio de la amenaza o vulneración pues, de acuerdo con el mismo artículo constitucional, es un mecanismo para reclamar “la protección inmediata” de los derechos fundamentales.

A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha sostenido invariablemente que la ausencia de un término de caducidad o prescripción en la acción de tutela implica que el juez no puede simplemente rechazarla en la etapa de admisión con fundamento en el paso del tiempo¹⁰. No obstante, de la misma forma ha dicho que la finalidad de la tutela como vía judicial de protección inmediata de derechos fundamentales obliga a la autoridad judicial a tomar

⁷ M. P. María Victoria Calle Correa.

⁸ «En este sentido, pueden consultarse las sentencias T-526 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-016 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-692 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-905 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1084 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-1009 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-792 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-825 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-243 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-594 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-189 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-299 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), T-265 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-691 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-883 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-328 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), entre muchas otras».

⁹ «MP Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en numerosas oportunidades por las distintas Salas de Revisión de esta Corte, entre ellas las sentencias T-016 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-654 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-890 de 2006 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-905 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1009 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-1084 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-593 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-594 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-265 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-328 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio)».

¹⁰ «En este sentido pueden consultarse las sentencias SU-961 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-016 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-654 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-890 de 2006 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-1084 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-594 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-265 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-328 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras».



en cuenta como dato relevante el tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la petición de amparo pues un lapso irrazonable puede llegar a demostrar que la solución que se reclama no se requiere con prontitud, que es precisamente el caso para el cual el mecanismo preferente y sumario de la tutela está reservado¹¹.

Frente al tema, la Corporación ha señalado que “[...] la acción de tutela es una acción ágil y apremiante, diseñada sobre un procedimiento urgente y célere, que permite la protección rápida de derechos fundamentales enfrentados a afectaciones reales y actuales de magnitud tal que el aparato jurisdiccional se ve obligado a hacer a un lado sus tareas ordinarias, a desplazar los procedimientos regulares que se someten a su consideración, para abordar de manera preferente el análisis del caso planteado”¹². Por lo anterior, la orden del juez de tutela “debe estar respaldada por la urgencia e inmediatez, en presencia de las cuales la Constitución lo autoriza a modificar una situación de hecho a través de un proceso sumario y expedito en el tiempo”¹³, condiciones estas que podrían verse desestimadas si el afectado ha dejado pasar un tiempo irrazonable para reclamar sus derechos”.

En similar sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al estudiar el requisito de inmediatez cuando se pretende controvertir una providencia judicial por vía de tutela, en sentencia de 26 de febrero de 2015¹⁴, expresó:

“Frente al requisito de inmediatez se ha insistido en que la acción de tutela debe incoarse en un plazo razonable¹⁵, 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 medio de protección actual, inmediato y efectivo¹⁶.”

De acuerdo con lo anterior, esta Sección¹⁷ ha declarado la improcedencia de las **acciones de tutela contra providencias judiciales instauradas**

¹¹ «Al respecto, consultar las sentencias T-526 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-016 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-654 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-890 de 2006 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-905 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1009 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-593 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-792 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-825 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-243 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-594 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-884 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), T-265 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-299 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), T-691 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-883 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras».

¹² Ver la sentencia T-594 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño).

¹³ Sentencia T-158 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), reiterada por la sentencia T-691 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-1028 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁴ C. P. Alberto Yepes Barreiro, rad. No. 11001-03-15-000-2014-01063-00, sentencia de tutela.

¹⁵ «Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A, Rad. 11001-03-15-000-2008-01018-01(AC), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren».

¹⁶ «Sentencia Corte Constitucional T-290 de 14 de abril de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub».

¹⁷ «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; 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».



después de haber transcurrido un lapso considerable desde la ocurrencia del hecho generador que da lugar a la solicitud de protección y la presentación de la misma, sin que medien razones suficientes que justifiquen el retardo” (negrillas de la Sala).

Descendiendo estas consideraciones al caso concreto, la Sala encuentra que el ejercicio de la tutela no tuvo lugar dentro de un plazo razonable, contado a partir de la ejecutoria de la última de las providencias censuradas.

En efecto, tal y como se mira a folio 3.921 del cuaderno 27 del expediente No. 2012-00349 de la acción de grupo, el auto de 1º de agosto de 2017 (que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el auto de 20 de junio de esa anualidad) fue notificado a las partes por estado de 3 de agosto de 2017, cobrando ejecutoria el **9 de agosto de 2017.**

A su turno, la acción de tutela fue incoada el **14 de febrero de 2018**, por lo que es dable concluir que entre uno y otro evento transcurrieron **más de seis meses**, interregno dentro del cual se consolidaron situaciones jurídicas y derechos adquiridos por terceros de buena fe, que no pueden ser desconocidos so pretexto del ejercicio deliberado de la acción de tutela; máxime cuando la peticionaria no esgrimió razón alguna que permita justificar la demora en la utilización del mecanismo de amparo.

Bajo esas consideraciones, la Sala encuentra que la tutela no satisface el requisito de la inmediatez y, por tanto, se impone la declaratoria de improcedencia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela promovida por la señora DIANA MARCELA PÉREZ CEDEÑO.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los terceros interesados, según el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



TERCERO: De no ser impugnada esta sentencia, dentro de los tres días siguientes a su notificación, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente de la ejecutoria, conforme lo fija el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCIO ARAUJO ONATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

