

## **TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Noción – Generalidades – Requisitos**

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto. Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se ha aceptado la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta y grosera de los derechos constitucionales fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso e igualdad. Ahora bien, sin perder de vista que la acción de tutela es, ante todo, un mecanismo de protección previsto de manera residual y subsidiaria por el ordenamiento jurídico, que en su conjunto está diseñado para garantizar los derechos fundamentales constitucionales, la Sala adecuó su posición respecto de la improcedencia de esta acción contra providencias judiciales y acogió el criterio de la procedencia excepcional...Hechas estas precisiones acerca de la excepcional procedencia de la tutela contra providencias judiciales, la Sala adoptará la metodología aplicada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado

## **TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Principio de inmediatez – Concepto – Presupuestos**

La Sala advierte que la solicitud de amparo deprecada carece absolutamente del requisito de inmediatez que la caracteriza, pues la sentencia de segunda instancia objeto de censura data del 31 de enero de 2013, así, a la fecha de presentación de esta acción, el 28 de agosto de 2013, han transcurrido más 6 meses. En relación con la inmediatez, la Corte Constitucional ha señalado en diversas oportunidades que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la demanda, en la medida en que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados. Lo anterior no implica un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela. La inmediatez es más bien un requisito que busca que la acción se presente en un término razonable, esto es, desde el mismo momento en que se tiene conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales. Justamente, porque la acción de tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz de tales derechos, es que se requiere que la acción se ejerza en un tiempo razonable, prudencial. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que para determinar si la acción de tutela ha sido oportuna y se ha cumplido el requisito de inmediatez, deben tenerse en cuenta, en cada caso concreto, los siguientes aspectos: [i] si existe un motivo válido para la inactividad del accionante, [ii] si la inactividad injustificada podría causar la lesión de derechos fundamentales de terceros de llegarse a adoptar una decisión en sede de tutela, y [iii] si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01906-01(AC)**

**Actor: NINFA ZEQUEDA DE PEÑARANDA**

## **Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**

Decide la Sala la acción de tutela presentada por la señora Ninfa Zequeda de Peñaranda contra el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. Pretensiones.**

La señora Ninfa Zequeda de Peñaranda, en nombre propio, instauró acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Cesar, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló la siguiente pretensión:

“(…)

2. *Dejar sin efectos la sentencia del 31 de enero de 2013 proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cesar, dentro de la Acción Contractual, rad. 2010-00396. En consecuencia,*

3. *Ordenar al Tribunal Administrativo del Cesar, emitir decisión de reemplazo en relación con los cánones de arrendamiento del inmueble de la calle 16 # 3 – 12 de Valledupar, tomando como referente el Precedente Judicial del Consejo de Estado, a saber, la Sentencia del 15 de mayo de 2001, Expediente 13352, Sentencia del 30 de abril de 2012, Rad. 25000-23-26-000-1995-07404-01 (21699), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de 9 de julio de 1998, exp. 14614 y la Sentencia del 4 de septiembre de 2003, Rad. 25000-23-26-000-1999-0074-01 (17100) DM.*

4. *Ordenar al Tribunal Administrativo del Cesar, emitir decisión de reemplazo en relación con la indexación e intereses de las sumas adeudadas sobre el arrendamiento del inmueble de la calle 16 # 3 12, tomando como referente el Precedente Judicial del Consejo de estado, a saber, la Sentencia del 24 de junio de 2004, Rad. 08001-23-31-000-2000-2482-01 (24935), Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque.*

5. *Ordenar al Tribunal Administrativo del Cesar, emitir decisión de reemplazo en relación con las reparaciones locativas del inmueble de la calle 16 # 3 - -1 de Valledupar, tomando como referente la prueba pericial que obró en el proceso, el Precedente Judicial del Consejo de Estado, a saber, la Sentencia del 15 de mayo de 2001, Expediente 13352, Sentencia de 30 de abril de 2012, Rad. 25000-23-26-000-1995-007404-01 (21699), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de 9 de julio de*

1998, exp. 14614, la Sentencia del 4 de septiembre de 2003, Rad. 25000-23-26-000-1999-0074-01 (17100) D; y los artículos 1998, 1999, 2029 y 2030 del Código Civil.

6. Ordenar al tribunal Administrativo del Cesar, emitir decisión de reemplazo en relación con la restitución del inmueble de la calle 16 # 3 – 12 de Valledupar, tomando como referente el Precedente Judicial del Consejo de Estado, a saber, la Sentencia del 15 de mayo de 2001, Expediente 13352, Sentencia de 30 de abril de 2012, Rad. 25000-23-26-000-1995-007404-01 (21699), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de 9 de julio de 1998, exp. 14614, la Sentencia del 4 de septiembre de 2003, Rad. 25000-23-26-000-1999-0074-01 (17100) DM y los artículos 2005 y 2006 del Código Civil”.

## **2. Hechos**

De los hechos narrados por la parte actora, se advierten como relevantes los siguientes:

Que, el señor Alberto Peñaranda Zequeda, en ejercicio de la acción de controversias contractuales y en representación de la actora, solicitó que se declarara el incumplimiento del contrato de arrendamiento suscrito entre el municipio de Valledupar y la demandante sobre el predio ubicado en la Calle 16 N° 3-12 de ese municipio, por la ausencia en el pago de los cánones acordados.

Que el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Bogotá, mediante sentencia del 8 de septiembre de 2011, declaró el incumplimiento del contrato de arrendamiento y, en consecuencia, le ordenó al municipio que restituyera el inmueble, que le pagara a la actora los cánones correspondientes al lapso del 22 de diciembre de 2008 y el 22 de junio de 2009, junto con el pago de servicios públicos y las respectivas reparaciones.

Que el Tribunal Administrativo del Cesar, a instancias del recurso de apelación interpuesto por la demandante, mediante sentencia del 31 de enero de 2013, revocó la proferida en primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que el contrato de arrendamiento terminó el 20 de diciembre de 2008 y que no podía afirmarse que se hubiera prorrogado.

A su juicio, la sentencia del tribunal desconoció el precedente judicial del Consejo de Estado en el que se ha definido que el contrato de arrendamiento no termina por el cumplimiento del plazo pactado.

### **3. Oposición**

El doctor José Antonio Aponte Olivella, magistrado del Tribunal Administrativo del Cesar, solicitó que se negara la acción de tutela, al considerar que la decisión judicial atacada no es constitutiva de vía de hecho.

Se refirió a los argumentos de la sentencia cuestionada y afirmó que de ella no se apreciaba ninguna arbitrariedad o contrariedad porque fue proferida luego de valorar las pruebas aportadas, bajo los principios de la sana crítica, y con aplicación de la normativa pertinente.

### **4. Intervención de terceros interesados**

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Valledupar solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, con el argumento de que la demandante contó con el medio de defensa idóneo para la protección de sus derechos y que, por tanto, no puede ejercer la acción de tutela como un mecanismo adicional.

## **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: *«Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto»*.

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el presente asunto, la señora Ninfa Zequeda de Peñaranda, pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados con la providencia del 31 de enero de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, que revocó la proferida en primera Instancia por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Valledupar y, en su lugar, negó las pretensiones de la acción de controversias contractuales ejercida en contra del municipio de Valledupar.

### **Acción de tutela contra providencias judiciales**

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se ha aceptado la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta y grosera de los derechos constitucionales fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso e igualdad<sup>1</sup>.

Ahora bien, sin perder de vista que la acción de tutela es, ante todo, un mecanismo de protección previsto de manera residual y subsidiaria por el ordenamiento jurídico, que en su conjunto está diseñado para garantizar los derechos fundamentales constitucionales, la Sala adecuó su posición respecto de la improcedencia de esta acción contra providencias judiciales y acogió el criterio de la procedencia excepcional<sup>2</sup>.

Igualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 31 de julio de 2012, exp 2009-01328-01, aceptó la procedencia de la tutela contra

---

<sup>1</sup> Ver entre otras, sentencias de 3 de agosto de 2006, Exp. AC-2006-00691, de 26 de junio de 2008, Exp. AC 2008-00539, de 22 de enero de 2009, Exp. AC 2008- 00720-01 y de 5 de marzo de 2009, Exp. AC 2008-01063-01.

<sup>2</sup> Entre otras, ver sentencias de 28 de enero de 2010 (Exp. AC-2009-00778); de 10 de febrero de 2011 (exp AC-2010-1239) y de 3 de marzo de 2011 (Exp. 2010-01271).

providencia judicial, en los siguientes términos:

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

Hechas estas precisiones acerca de la excepcional procedencia de la tutela contra providencias judiciales, la Sala adoptará la metodología aplicada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado.

En esa sentencia la Corte Constitucional precisó que las causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son:

*(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional;*

*(ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;*

*(iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez;*

*(iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los*

*derechos fundamentales de la parte actora;*

*(v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y*

*(vi) Que no se trate de sentencias de tutela.*

Una vez agotado el estudio de estos requisitos, y, siempre y cuando se constate el cumplimiento de todos, es necesario determinar la existencia de por lo menos alguna de las causales especiales de procedibilidad, es decir, que la providencia controvertida haya incurrido en: a) defecto orgánico, b) defecto procedimental absoluto, c) defecto fáctico, d) defecto material o sustantivo, e) error inducido, f) decisión sin motivación, g) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y h) violación directa de la Constitución.

### **Caso concreto**

La demandante solicita la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados con la providencia del 31 de enero de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar.

Al respecto, la Sala advierte que la solicitud de amparo deprecada carece absolutamente del requisito de inmediatez que la caracteriza, pues la sentencia de segunda instancia objeto de censura data del 31 de enero de 2013, así, a la fecha de presentación de esta acción, el 28 de agosto de 2013, han transcurrido más 6 meses.

En relación con la inmediatez, la Corte Constitucional ha señalado en diversas oportunidades que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la

presentación de la demanda<sup>3</sup>, en la medida en que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con *la urgencia* en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados.

Lo anterior no implica un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela. La inmediatez es más bien un requisito que busca que la acción se presente en un término razonable, esto es, desde el mismo momento en que se tiene conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales. Justamente, porque la acción de tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz de tales derechos, es que se requiere que la acción se ejerza en un tiempo razonable, prudencial.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que para determinar si la acción de tutela ha sido oportuna y se ha cumplido el requisito de inmediatez, deben tenerse en cuenta, en cada caso concreto, los siguientes aspectos: (i) si existe un motivo válido para la inactividad del accionante, (ii) si la inactividad injustificada podría causar la lesión de derechos fundamentales de terceros de llegarse a adoptar una decisión en sede de tutela, y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.

En el caso concreto, la señora Zequeda de Peñaranda afirmó que se cumple el requisito de inmediatez porque su hijo, Alberto Peñaranda Zequeda, “*debidamente autorizado por la suscrita*” interpuso otra acción de tutela con el fin de conseguir el amparo aquí reclamado, pero que esa acción fue rechazada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado por falta de legitimación y que, por esa razón, no la ejerció antes.

En efecto, la Sala aprecia que la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante auto del 24 de junio de 2013, rechazó la acción interpuesta por el señor Peñaranda Zequeda porque no era “... *la persona a quien se le está vulnerando el derecho fundamental que aduce, el debido proceso, puesto que el*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 123 de 2007

*interés legítimo recae en la señora Ninfa Zequeda de Peñaranda; no tiene poder, y/o autorización alguna para actuar como su agente oficioso, pues ni así lo manifestó, ni está demostrado en el expediente que la señora Ninfa Peñaranda Zequeda no esté en condiciones de promover el recurso de amparo”<sup>4</sup>.*

En esas circunstancias, es claro que el argumento de la demandante para acreditar el requisito de inmediatez no es válido.

Por lo anterior, la Sala concluye que el interesado en obtener el amparo de los derechos fundamentales debe instaurar la acción de tutela cuando tiene conocimiento de la consolidación del hecho, acto u omisión que constituye la violación o amenaza, pues ese momento marca el punto de partida para analizar si la acción ha sido interpuesta oportunamente. Una demora injustificada en ejercer la acción desvirtúa el fin de la acción de tutela, tornándola improcedente.

Las anteriores razones son suficientes para denegar por improcedente la acción de tutela instaurada por el actor.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **FALLA:**

1.- **DENIÉGASE** por improcedente la solicitud de tutela instaurada por la señora Ninfa Zequeda de Peñaranda el Tribunal Administrativo del Cesar.

2.- En caso de no ser impugnada la presente providencia, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 24 de junio de 2013, M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**