



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)

Bogotá D.C., veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2020-00779-01
Demandante: ASOCIACIÓN SINDICAL DE EDUCADORES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN – ASDEM
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN “A” Y EL JUZGADO CINCUENTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
Temas: Acción de tutela contra providencia judicial. Autos de remisión por competencia y de rechazo de la demanda por caducidad. Improcedencia. Inmediatez y subsidiariedad. Confirma decisión de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la *Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín “ASDEM”* y el señor *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga*, contra la sentencia del 1º de junio de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, que resolvió: «*DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de amparo constitucional de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia*».

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 3 de marzo de 2020, la *Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín “ASDEM”* y el señor *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga*, quienes actúan por conducto de apoderado, instauraron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” y el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral del circuito de Bogotá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, así como el principio de congruencia y la tutela judicial efectiva. En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones:



“PRIMERO: Solicito se le ampare a los accionantes, los derechos fundamentales del derecho al debido proceso, el derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de congruencia, la realidad formal, la tutela judicial efectiva, entre otros derechos fundamentales conexos, vulnerados por los accionados, en sus actuaciones consistentes en actuaciones judiciales ejercidas sin ser competentes y sin la debida notificación.

“SEGUNDO: consecencialmente, se ordene al Juez 58 Administrativo de Bogotá, decretar la nulidad de lo actuado en el proceso objeto de la presente acción de tutela:

**JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO SEC TERCERA ORAL BOGOTA.
RADICADO 11001334305820190016500.**

Y se ordene devolver el expediente al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – ORAL SECCIÓN TERCERA. Magistrado (...), para que conozca del proceso como juez natural competente que es, o de ser el caso, iniciar el conflicto de competencia, para que sea el superior jerárquico de éstos quien determine quién es el competente para conocer de los procesos en cuestión (sic).

“TERCERO: Se condene en costas a la parte accionada de ser procedentes”.

2. Hechos

Del escrito de tutela, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. El docente *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga* y la *Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín – ASDEM* (en adelante ASDEM), presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de la Nación – Rama Judicial, por los perjuicios causados por un presunto error judicial en las decisiones adoptadas en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, en las que se discutió el despido del citado docente.

2.2. El proceso correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “A”, que mediante **auto del 4 de abril de 2019** declaró la falta de competencia para conocer de la acción por el factor cuantía, y en consecuencia, remitió el asunto a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Tercera (Reparto).

La anterior providencia se notificó a las partes interesadas por estado del 12 de abril de 2019.

2.3. Por reparto, el conocimiento del asunto le correspondió al *Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá*, que por auto del 13 de septiembre de 2019 rechazó la demanda por caducidad de la acción.

La anterior decisión se notificó por estado del 16 de septiembre de 2019, que se remitió al correo electrónico suministrado por la parte actora.



3. Fundamentos de la acción

3.1. La parte actora alega la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por parte del **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección A**, toda vez, que dicha autoridad de manera equivocada y sin fundamento legal, remitió por competencia –*en razón de la cuantía*– el medio de control de reparación directa que promovieron contra la Nación – Rama Judicial, a los juzgados administrativos; y que el juzgado al que correspondió el asunto por reparto, pese no tener competencia para tramitarlo, rechazó la demanda por caducidad en vez de promover un conflicto negativo de competencias.

Sostienen que de acuerdo con los *artículos 152, numeral 6º y 156 numeral 6º del CPACA*, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “A” es la autoridad judicial competente para conocer de su demanda **por el factor cuantía**, toda vez que la estimación económica del proceso supera los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, además de ser el competente **por el factor territorial**, ya que la parte demandada es la Nación – Rama Judicial, cuyo domicilio corresponde a todo el territorio nacional.

Explicó la forma de calcular la cuantía del asunto a la fecha de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, teniendo en cuenta que el proceso objeto del “error judicial” por el que demandó en reparación directa, tuvo que ver con el despido de un docente, lo que implicaba tener en consideración el salario devengado por aquel a la fecha de su retiro, así como las prestaciones devengadas.

3.2. Afirman además, que el **Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá**, omitió su deber legal conforme con el CPACA, de notificar vía correo electrónico el rechazo de la demanda, con lo que incurrió en la causal de nulidad procesal por indebida notificación y falta de competencia, lo que lo llevó a desconocer los artículos 186, 199 y 205 del CPACA, referidos a la notificación por medios electrónicos.

Finalmente, indicaron que el Juzgado debió promover el conflicto negativo de competencia, en vez de efectuar el estudio de admisibilidad de la demanda presentada, para luego rechazarla por caducidad, aún careciendo de competencia para tramitarla.

4. Trámite impartido

4.1. Por auto del auto del 13 de marzo de 2020, el despacho ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado inadmitió el escrito de tutela, para requerir a quienes promovieron la acción de tutela, a fin de que lo hicieran por separado y respecto de las providencias de los procesos adelantados por cada uno de ellos, al no encontrar procedente la acumulación de pretensiones.

4.2. Luego, mediante providencia del 22 de abril de 2020, **se admitió** la acción presentada por el señor *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga* y la *Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín – ASDEM*; **se ordenó notificar** a las autoridades judiciales accionadas; y **se vinculó** como tercero con interés a Nación –



Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), quien figuraba como parte demandada en el medio de control de reparación directa en el que se profirieron las decisiones judiciales que hoy se acusan.

5. Intervenciones

5.1. El **Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá**, señaló que la presente acción era improcedente, ya que la acción de tutela no podía desplazar los mecanismos ordinarios de defensa judicial, y que en el presente caso, la parte actora contó con la posibilidad de presentar recurso de apelación contra la decisión que rechazó la demanda, pero no lo hizo, porque al parecer, dejó vencer los términos para interponerlo.

Sostuvo que la decisión que se cuestiona estaba suficientemente fundamentada, pues en ella se advirtió la configuración del fenómeno de caducidad del medio de control interpuesto, al efectuar el conteo del mismo, desde el momento en que se le notificó la decisión judicial que contenía el presunto error judicial que originaba la pretensión de reparación directa, como se ha señalado para casos de error judicial.

Explicó que la decisión de rechazo de la demanda se notificó en estado del **16 de septiembre de 2019**, como consta **(i)** en el expediente ordinario, **(ii)** en el portal web de la Rama Judicial, en el que quedó la anotación respectiva y **(iii)** en mensaje de correo electrónico que se remitió a la dirección suministrada por la parte actora para notificaciones, de la cual se obtuvo acuse de recibido de la notificación surtida.

Del conflicto de competencia, advirtió que según el artículo 139 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, “*el juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales*”, de manera que no era posible formular un conflicto negativo de competencias cuando el asunto fue remitido por su Superior funcional, en este caso, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

5.2. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A**, indicó que dentro del proceso ordinario promovido por ASDEM y el señor *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga* se analizó la competencia en atención al factor cuantía, y se concluyó que no superaba los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, razón por la que remitió el asunto a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (Reparto), y según el sistema de consulta de procesos “Siglo XXI” el envío se produjo el 29 de abril de 2019, sin que existiera ningún medio de impugnación contra la decisión de remisión por competencia.

Precisó que la tutela no cumplía con el requisito de la inmediatez, ya que la decisión cuestionada es la del **11 de abril de 2019**, la cual se notificó por estado el **12 de abril de 2019**, y la presente acción se radicó el **4 de marzo de 2020**.

Que estas dos razones hacían improcedente la presente acción, ya que, por un lado, no se había impugnado la decisión de no estar de acuerdo con su contenido, y por otra parte, había transcurrido más de un año entre la fecha de la decisión y la presentación de la tutela.



5.3. La **Nación – Rama Judicial**, no se pronunció, a pesar de haber sido enterada de la existencia de la presente acción de tutela.

6. Providencia impugnada

En sentencia del 1º de junio de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado, declaró improcedente la acción de tutela de la referencia.

Explicó que en la presente acción de tutela se cuestionan dos providencias, cuyo estudio abordaría de manera separada: **(i)** el auto del 11 de abril de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A; y **(ii)** el auto del 13 de septiembre de 2019 proferido por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá.

6.1. Frente al auto del 11 de abril de 2019, proferido por el tribunal accionado, sostuvo que no cumplía los requisitos generales de procedibilidad contra providencias judiciales de subsidiariedad e inmediatez.

6.1.1. Precisó que contra la decisión de remitir por competencia, en razón de la cuantía, a los juzgados administrativos por el factor cuantía, procedía el recurso de reposición, el cual no se agotó.

6.1.2. Agregó que la providencia del tribunal no satisface el requisito de la inmediatez, porque la parte interesada dejó transcurrir un lapso de 10 meses contados desde la notificación de la decisión, para acudir a la acción de tutela. Señaló que no se advertía un perjuicio irremediable.

6.2. En relación con el auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado accionado, explicó que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad, ya que contra dicha providencia procedía el recurso de apelación, en el que pudieron plantear su inconformidad en relación con la falta de competencia del juzgado para conocer del asunto, sin embargo, dicho recurso no se interpuso.

Finalmente, en cuanto a la ausencia de notificación del auto del juzgado, dijo que según la información reportada en el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial, la notificación del auto por el cual se rechazó la demanda por caducidad se hizo por estado, y que el juzgado aportó prueba del envío de dicha providencia al correo electrónico aportado por la parte demandante para recibir notificaciones. De lo que concluyó que la notificación de esa providencia se realizó en debida forma.

7. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión, pidiendo que se conceda el amparo de sus derechos fundamentales.

7.1. Señaló que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió 21 casos sobre el mismo tema, en los que se presentó el mismo escrito de demanda, pues solo cambia el nombre de los demandantes. Sin embargo, lo decidido en este caso es diferente, de allí que concluya que *“cada magistrado tiene su métrica procedimental”*.



7.2. Advirtió que la cuantía de la demanda de reparación directa que promovió es superior a mil millones de pesos, por lo que, incluso, el expediente debió ser remitido, pero al Consejo de Estado. Pese a lo anterior, el juzgado quien se pronunció frente a la demanda sin tener competencia, por lo que insiste que debió promover el conflicto negativo de competencias.

7.3. En relación con la posibilidad de presentar recurso de apelación contra el auto de rechazo de la demanda, como se sugirió en el fallo de primera instancia, indicó que tal recurso no era obligatorio, ya que con la apelación lo que haría es “patentar el error” del juzgado, y ante la vulneración de derechos como el del debido proceso, la tutela es el mecanismo idóneo.

Por lo anterior, insistió que el juzgado no debió conocer del asunto y rechazarlo por caducidad, ya que carecía de competencia para ello, por lo que debió promover el conflicto negativo de competencia y devolver el asunto al tribunal accionado.

7.4. En cuanto a la inmediatez, dijo que es un criterio que se aborda de manera distinta en los órganos de cierre que tienen previstos distintos términos, además, que no se trata de una sentencia judicial para lo cual sí existe un término por parte del Consejo de Estado, sino que se trata es de un auto. Pese a ello, hizo el conteo de 6 meses como término prudencial para la presentación de la tutela, y advirtió dicho término iba hasta el 16 de marzo de 2020, fecha en la que se dio la suspensión de términos judiciales con lo que “*aún hoy se podría estar apenas radicando la tutela*”.

Finalmente indicó en relación con la inmediatez, que esta tampoco se configura en la medida en que se trata del derecho al debido proceso el que se está discutiendo y este derecho es “imprescriptible”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991¹, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

¹ Decreto 2591 de 1991, Art. 1º: “*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*”.



Por esto, la jurisprudencia ha establecido una serie de *requisitos generales*² y *especiales*³ que deben cumplirse de forma estricta. Si no se cumplen todos los requisitos generales y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales la acción no será procedente.

El análisis sobre el cumplimiento de los requisitos debe restringirse únicamente a los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso. En consecuencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la sentencia judicial objeto de la acción.

3. Delimitación del análisis y planteamiento del problema jurídico

3.1. Según las pretensiones de la acción de tutela que ocupa la atención de la Sala, esta se dirige contra dos decisiones judiciales, a saber:

(i) Contra el auto del 11 de abril de 2019, proferido por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por el que declaró su falta de competencia en razón de la cuantía, para conocer del medio de control de reparación directa que por error judicial promovieron la *Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín “ASDEM”* y el señor *Nevardo Antonio Alzate Zuluaga* contra la Nación – Rama Judicial, y que en consecuencia, dispuso la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos – Sección Tercera (Reparto).

(ii) Contra el auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá, por el cual se rechazó la demanda al encontrar configurada la caducidad del medio de control.

3.2. Sea lo primero decir, que la Sala se abstendrá de efectuar algún pronunciamiento en relación con el argumento del escrito de impugnación según el cual, la demanda debió ser remitida al Consejo de Estado porque la cuantía de la demanda de reparación directa era superior a mil millones de pesos, por dos razones> (i) porque este argumento es distinto de los presentados en el escrito de tutela, de allí de las autoridades demandadas no tuvieron la posibilidad de pronunciarse frente al mismo, y (ii) porque dicho argumento no está orientado a controvertir las razones de la decisión del juez de tutela de primera instancia.

3.3. Precisado lo anterior, teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, y en especial los argumentos presentados en el escrito de impugnación, corresponde a la Sala determinar si le asistió razón al juez de tutela de primera instancia en declarar improcedente la presente acción, por no cumplir con los requisitos generales de

² Los **requisitos generales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela; vi) injerencia de la irregularidad procesal en la providencia atacada.

³ Los **requisitos especiales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.



procedibilidad de este mecanismo contra providencias judiciales, específicamente los de subsidiariedad e inmediatez. O si por el contrario, hay lugar a proferir un pronunciamiento de fondo para establecer, si al proferir las providencias cuestionadas, las autoridades judiciales vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, por incurrir en los defectos que se alegan.

4. De los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. La subsidiariedad y la inmediatez.

4.1. La subsidiariedad

Dada su naturaleza subsidiaria, la acción de tutela solo procede cuando no existen otros medios de defensa para amparar los derechos fundamentales invocados o, en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección. Por esto, el artículo 86 de la Constitución señala que “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*”; y el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Que la acción de tutela sea un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales implica que los mecanismos ordinarios de defensa para la protección de los derechos no pueden ser desplazados o suplantados por la acción de tutela, siempre que estos sean idóneos y eficaces.

La tesis de la Sección, expuesta en diversas sentencias, consiste en que por regla general, cuando existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz no es procedente la acción de tutela. Por supuesto, la idoneidad y eficacia del medio de defensa se definen en función del caso concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante y, además, dependen de la existencia o no de un perjuicio irremediable.

Tanto la Constitución Política como el Decreto 2591 de 1991 facultan al juez de tutela para valorar las circunstancias particulares de cada caso y determinar si la acción es procedente, o si existen otros medios que permiten satisfacer los derechos fundamentales del actor.

Siguiendo estos parámetros, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la existencia de otros medios de defensa no hace que automáticamente la acción de tutela se torne improcedente, puesto que bajo ciertas circunstancias su carácter subsidiario y residual puede llegar a tener algunas excepciones.

Así en la Sentencia SU-263 de 2015⁴ precisó que eso puede ocurrir “(i) Cuando los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados; (ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección,

⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004 y T-1012 de 2003.



se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales y (iii) Cuando el accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.⁵

La naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela tiene por propósito evitar que se convierta en un mecanismo judicial alternativo que pueda ser utilizado para soslayar los términos procesales de los medios ordinarios de defensa o para suplir falencias en las estrategias de jurídicas de los apoderados, ya que no es dable al juez de tutela decidir asuntos que deben ser debatidos en su escenario natural.

Por tal motivo, la Corte Constitucional ha indicado que si el actor no agotó los mecanismos ordinarios de protección de sus derechos fundamentales no podrá, posteriormente, ejercer la acción de tutela como medio para suplir su inacción y que, en estas circunstancias, “...la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo.”

De manera pacífica y reiterada, la jurisprudencia constitucional ha indicado que cuando se interpone la acción de tutela contra providencias judiciales, el examen de los requisitos generales de procedencia debe realizarse con especial rigor so pena de desconocer la autonomía judicial y los principios de legalidad, cosa juzgada y juez natural como elementos esenciales del derecho al debido proceso.

4.2. La inmediatez

La Corte Constitucional⁶ ha señalado que si bien no es posible establecer un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela, ésta no puede presentarse en cualquier tiempo, y por lo tanto, debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del actor 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 de la seguridad jurídica y de los derechos de los terceros afectados.

En este orden de ideas, la inmediatez es más bien una condición que busca que la acción se presente en un término razonable contado desde el momento en que se tuvo conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales y no un término de caducidad. Justamente, porque la acción de tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz, es que se requiere que se ejerza en un tiempo prudencial. Por ello, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito para habilitar el estudio de fondo de la acción de tutela, pues se evita “el uso de este mecanismo constitucional como herramienta que consienta la negligencia o indiferencia de los actores, o que propicie la inseguridad jurídica”⁷.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU- 263 de 2015.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 123 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷ Ibídem.



La jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios orientadores para que el juez de tutela pueda determinar⁸, en cada caso, si se ha cumplido con el requisito de la inmediatez. Tales criterios se precisaron en la sentencia SU-391 de 2016⁹, así:

“(i) La situación personal del peticionario: debe analizarse la situación personal del peticionario, pues en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) El momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó; (iii) La naturaleza de la vulneración: existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados. De acuerdo con este criterio, el juez debe analizar si la demora en la presentación de la tutela guarda relación con la situación de vulneración de derechos fundamentales que alega el peticionario; (iv) La actuación contra la que se dirige la tutela: la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis de la inmediatez puede variar dependiendo de la actuación que se identifica como vulneratoria de los derechos invocados en la tutela. Específicamente, ha señalado que este análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales y (v) Los efectos de la tutela: la Corte ha considerado que, aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros si se declarara procedente”¹⁰

Específicamente, en torno a la verificación de este presupuesto, **cuando la tutela que se analiza está dirigida contra una providencia judicial**, la Sala Plena de esta Corporación en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹¹ estableció como regla general, que el mecanismo de amparo debe promoverse en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la notificación de la sentencia o providencia objeto de reproche constitucional, límite temporal que también ha sido acogido por la Corte Constitucional¹².

4.3. Análisis de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez en el caso concreto

4.3.1. En relación con el auto del 11 de abril de 2019, proferido por el Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección A.

Tal como se señaló en el fallo de tutela de primera instancia, la acción de tutela contra esta providencia no satisface los requisitos de subsidiariedad ni de inmediatez:

⁸ Ver al respecto: Corte Constitucional, sentencia SU 391 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo, sentencia T-246 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, sentencia T-594 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, sentencia T-158 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, sentencia T-1110 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, sentencia SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹ Corte Constitucional. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Exp. N° 11001-03-15-000-2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹² T-031 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



(i) El requisito de la subsidiariedad, toda vez que contra la decisión de remitir el proceso por competencia en razón de la cuantía, procedía el recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 del CPACA¹³, según el cual, «*salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica*». Y se tiene que la parte interesada no agotó dicho mecanismo.

(ii) Tampoco se satisface el requisito de la inmediatez, considerando que el auto del 11 de abril de 2019 se notificó por estado del 12 del mismo mes y año, y la tutela se presentó el 3 de marzo de 2020, es decir, luego de transcurridos **diez (10) meses y veintiún (21) días**, contados a partir de la notificación de la providencia cuestionada, esto es, por fuera del plazo razonable a que se refiere la jurisprudencia constitucional.

Y no le asiste razón a la parte actora en pretender que la inmediatez se compute a partir de la notificación del auto del 13 de septiembre de 2019 proferido por el Juzgado accionado, por el que rechazó la demanda por caducidad, pues se trata de dos actuaciones autónomas, que resolvieron dos asuntos distintos –de una parte, la competencia en razón de la cuantía, y de la otra, el cumplimiento de los requisitos para la admisibilidad de la demanda–.

Finalmente, para la Sala no es de recibo el argumento según el cual, la inmediatez se predica de las sentencias y no de los autos, toda vez que, a la luz del artículo 278 del CGP, las providencias del juez pueden ser autos o sentencias, de manera que la presentación de una tutela contra una providencia judicial –*llámese auto o sentencia*–, tienen el mismo tratamiento, es decir, son susceptibles de ser cuestionados en sede de tutela, previo el cumplimiento de todos los requisitos generales de procedencia, dentro de los que se encuentra el de promover el mecanismo dentro del plazo considerado como razonable, ya que la naturaleza misma de este medio de defensa, tiene que ver no solo con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto de la seguridad jurídica.

4.3.2. En relación con el auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo Oral de Bogotá,

Esta Sala advierte que no se cumple el requisito de *subsidiariedad*, pues de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 243 del CPACA, el auto que rechace la demanda es susceptible del recurso de apelación, que de acuerdo con los antecedentes del proceso ordinario, no se interpuso, a pesar de haberse notificado el contenido del auto de rechazo de la demanda por estado el 16 de septiembre de 2019, y remitido por mensaje de correo electrónico enviado con los archivos adjuntos correspondientes a la dirección aportada para notificaciones, aspecto que explicó de manera suficiente el juzgado en el informe rendido dentro de la presente acción y que fue verificado por esta Sección en el expediente ordinario que se allegó en medio magnético.

¹³ Norma que debe armonizarse con el artículo 168 del CPACA.



En este orden de ideas, la tutela no puede reemplazar los mecanismos ordinarios con los que cuentan las partes para controvertir las decisiones proferidas por los jueces naturales, ya que la finalidad de esta acción es de verificar que no exista una trasgresión a los derechos fundamentales, y que la decisión que se controvierte garantice el debido proceso.

4.4. Del conflicto negativo de competencia que a juicio de la parte actora, debió promover el juzgado contra el tribunal, por carecer de competencia para conocer del asunto, se precisa que, de conformidad con lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 139 del CGP, «El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.»

4.5. En el escrito de impugnación, la parte actora indicó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió 21 casos sobre el mismo tema, en los que se presentó el mismo escrito de demanda, pues solo cambia el nombre de los demandantes.

Al respecto, resulta del caso señalar que tal afirmación carece de soporte probatorio alguno que le permitiera al juez de tutela determinar la posible vulneración del derecho a la igualdad frente a su caso concreto.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, un examen en este sentido, impone una verificación desde el punto de vista fáctico para establecer si ciertos grupos o situaciones de hecho se encuentran en un plano de igualdad o desigualdad.

En palabras de la Corte¹⁴:

“La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación” (subrayado fuera del texto).

5. Por las razones expuestas, la Sala confirmará la decisión impugnada, que declaró la improcedencia de la presente acción por no cumplir a cabalidad con los requisitos generales de procedibilidad, específicamente, los de subsidiariedad e inmediatez.

¹⁴ Sentencia C-178 de 2014. Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa.



En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta 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

1. **Confirmar** la decisión impugnada, proferida el 1º de junio de 2020 por la Sección Primera del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.
4. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sala

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Consejero

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero