



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Acción : Tutela
Expediente : 11001-03-15-000-2018-00768-01
Demandante : **Dídier Edilson Mora Salinas**
Demandados : Magistrados de la subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Juez Sesenta y Dos (62) Administrativa de Bogotá
Tema : Tutela contra providencia judicial; derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia

Procede la Sala a decidir la impugnación formulada por el accionante contra la sentencia de 4 de mayo de 2018, proferida por la sección primera del Consejo de Estado, que negó el amparo deprecado.

I. ANTECEDENTES

1.1 La solicitud de amparo (ff. 1 a 20). El señor Dídier Edilson Mora Salinas, por intermedio de apoderado, presenta acción de tutela con el fin de que se le protejan sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, presuntamente quebrantados por los señores magistrados de la subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Juez Sesenta y Dos (62) Administrativa de Bogotá.

Como consecuencia de lo anterior, solicita dejar sin efectos los autos de (i) 5 de julio de 2017, proferido por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Bogotá, que rechazó el medio de control de reparación directa 11001-33-43-062-2017-00135-01, y (ii) 21 de septiembre siguiente, por el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección A de la sección tercera) confirmó aquella decisión; y, en su lugar, se ordene a las autoridades accionadas «reanudar el trámite del proceso».



1.2 Hechos. Relata el actor que «[...] una vez se enter[ó] de que la señora Ana Gertrudis Salinas de Mora [...] había fallecido el día 10 de abril de 2014, y [...] existía la duda acerca de la causa del deceso [...] ya que habían aparecido dos (02) certificaciones con fines de defunción [...] CONTRADICTORIAS expedidas por la demandada [Empresa Social del Estado Hospital Universitario de La Samaritana] [...] iniciaron la investigación penal ante la Fiscalía General de la Nación».

Que «[...] el día 30 de mayo de 2014, [...] la señora Fiscal 112 Seccional de Bogotá, D.C. [ordenó el archivo de la investigación, por lo que] presentó recurso de reposición [...][, el cual fue] negad[o] [...] mediante Oficio [...] 3518 del [...] dos (02) de enero de 2015, [...] entregado en [su] domicilio, el día 8 [siguiente] considerándose [esta] [...] la fecha estructuradora del hecho dañoso, por lo [anterior] [...] decide formular [...] acción de reparación directa contra el Estado [...]

Aduce que a través de «[a]uto del cinco (05) de julio de 2017, notificado por estado electrónico [...] 029 [de] seis (06) de julio siguiente, proferido por el JUZGADO 62 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, [se] declaró acaecido el fenómeno de la caducidad de la acción [...] y por tal motivo la rechaz[ó] de plano. Al considerar que la demanda debió presentarse máximo el día 07 de julio de 2016», decisión confirmada por «AUTO del veintiuno (21) de septiembre de 2017, [...] por la [...] SALA DE LA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN "A" DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA».

Alude que no está de acuerdo con el último proveído, en razón a que «[e]n el recurso de apelación se plante[ó] [...] que debería computarse [el término para presentar el medio de control] [...] desde el [...] **08 de enero de 2015** fecha en la cual se resolvió la reposición penal de desarchive de las pesquisas [...]; y [se



debían tener en cuenta los] *diferentes ceses de actividades de la rama judicial de los años 2014, 2015 y 2016*», y «[...] *en la motivación del auto, [...] el A quo observó que el presunto daño acaeció el día 10 de abril de 2014 (fecha del fallecimiento) lo que significaría que en principio el término de caducidad concluía el día 11 de abril de 2016, agotándose el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial el día 09 de marzo de 2016, por cuanto el 14 de diciembre de 2015 se había presentado la solicitud para conciliar, razón por la que consideró [...] que la demanda debió presentarse a más tardar el día 7 de julio de 2016, siendo radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca [sic] el día 8 de marzo de 2017*».

1.3 Contestación de la acción.

1.3.1 La señora Juez Sesenta y Dos (62) Administrativa de Bogotá (ff. 46 y 47) considera que en «*la providencia objeto de acusación [...] el término de caducidad se [...] contabiliz[ó] desde la ocurrencia del daño - muerte de la señora ANA GERTRUDIS SALINAS DE MORA-, esto es desde 10 de abril de 2014, además se fundamentó en disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 1716 de 2009, reglamentario de la Ley 1289 de 2009, además se debe indicar que para el conteo de la caducidad del medio de control de reparación directa, deberán computarse los días como calendario y no como [...] hábiles y solamente habrá lugar a extender hasta el primer día hábil, cuando el último día del conteo cae en feriado o de vacancia [...], conforme lo señala la Ley 4ª de 1913 en su artículo 62*».

1.3.2 Los señores magistrados de la subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (ff. 50 a 52) aseveran que «*el daño antijurídico invocado consiste en los perjuicios causados con ocasión de la muerte de la señora Ana Gertrudis Salinas de Mora [...]*», por lo que «*el cómputo del*



término de caducidad, se debe analizar [...] [desde] el día 10 de marzo [sic] de 2014, fecha en la cual ocurrió el deceso».

Que «no es de recibo el argumento planteado por el accionante, en el sentido de indicar que al término de caducidad se le debe computar las vacaciones judiciales, las semanas mayores, los días de celebración de la rama judicial, los días festivos, los días de apoyo a otras manifestaciones públicas, los cierres de los despachos por otras razones, toda vez que [este es según el] calendario».

1.3.3 La señora jefe de la oficina asesora jurídica de la ESE Hospital Universitario de La Samaritana (ff. 54 a 62) arguye que «[...] *el actor no aportó argumentos relacionados con violación a sus derechos fundamentales sino motivos de inconformidad propios de una impugnación, [...] [los cuales] constituyen un verdadero recurso contra las decisiones judiciales cuya anulación se depreca y no una acción de tutela [...]*», por tanto se debe negar el amparo reclamado.

1.4 Providencia impugnada (ff. 81 a 90). Mediante sentencia de 4 de mayo de 2018, la sección primera del Consejo de Estado negó el amparo deprecado, bajo el argumento de que «*el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera- Subsección A interpretó razonablemente en el caso concreto la regla sobre la caducidad dentro del marco del medio de control de reparación directa y contabilizó correctamente el cómputo de los dos años a partir de la ocurrencia del daño [...]*», toda vez que «*el actor conoció el hecho generador del daño el 10 de abril de 2014, esto es, cuando falleció la señora Ana Gertrudis Salinas de Mora. Por consiguiente, es a partir de esa fecha que contaba con el término de dos años para presentar la demanda, so pena de que operara el fenómeno de la caducidad del medio de control*».

Que «[...] *no le asiste razón al actor cuando manifiesta que para el cómputo de la caducidad del medio de control, debió tenerse en cuenta los días que no*



laboró la rama judicial, toda vez que [...] cuando el término está expresado en años, [...] no se tiene en cuenta los días de interrupción de la vacancia judicial o los que por cualquier otra causa, el despacho deba permanecer cerrado [...]. No obstante, si se presenta el caso de que [...] vence en los días en que el despacho judicial no se encuentre prestando sus servicios, este [...] se extiende al primer día hábil siguiente».

1.5 La impugnación (ff. 141 a 144). Inconforme con la decisión adoptada, el accionante la impugna, al estimar que «[e]l a quo en la interpretación que hace de la norma establecida en el literal i), del numeral 2.º, del artículo 164 del CPACA, realiza un análisis llano y ceñido a la literalidad de la regla, sin entrar a estudiar de fondo todos los hechos y lo pedimentado [sic] en la tutela, contrariándose de esa manera los criterios de razonabilidad e integralidad jurídica, sin que se tuvieran en cuenta todas y cada una de las circunstancias especiales de una posible fuerza mayor o caso fortuito que [...] incidieron en la injusta declaratoria del fenómeno de la caducidad del derecho».

Afirma que se debe «**ESTABLE[CER] JUDICIALMENTE**, con base en los dos planteamientos fácticos de esta demanda, el tiempo que afectó, suspendió y extendió [...] el término legal de la caducidad de la acción de reparación directa [...]».

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. En virtud de los artículos 32¹ del Decreto ley 2591 de 1991² y 2 (letra b)³ del Acuerdo 55 de 2003, expedido por la sala plena del Consejo de Estado⁴,

¹ «Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente [...]».

² «por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».

³«Impugnación de providencias de tutela proferidas en primera instancia. Las impugnaciones contra providencias expedidas en los procesos de que trata el inciso primero del numeral 2 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, serán repartidas a la sección o subsección que siga en orden a aquella que dictó la providencia, teniendo en cuenta las secciones o subsecciones que conocen de este tipo de acciones en los términos del



esta sección es competente para conocer de la presente impugnación.

2.2 La acción. Como se sabe, la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de ellos cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

2.3 Cuestión preliminar. En el asunto *sub examine*, el actor pide que se dejen sin efectos los autos de (i) 5 de julio de 2017, por medio del cual el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Bogotá rechazó por caducidad el medio de control de reparación directa 11001-33-43-062-2017-00135-00; y (ii) 21 de septiembre siguiente, con el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección A de la sección tercera) confirmó aquella decisión.

Sin embargo, la Sala únicamente centrará su estudio jurídico en el proveído de 21 de septiembre de 2017, por ser el que al decidir el recurso de apelación interpuesto contra el de 5 de julio del mismo año, puso fin al mencionado trámite ordinario.

2.4 Problema jurídico. Se contrae a determinar si es dable a través de la acción de tutela, examinar el eventual quebranto de derechos de linaje constitucional fundamental que pueda comportar el auto de 21 de septiembre de 2017, con el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección A de la sección

presente acuerdo».

⁴ «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado».



tercera) confirmó el de 5 de julio de ese año, a través del cual el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Bogotá declaró la caducidad del medio de control de reparación directa 11001-33-43-062-2017-00135-00 incoado por el tutelante contra la ESE Hospital Universitario de La Samaritana; y en caso afirmativo, si se han vulnerado las garantías superiores al debido proceso y acceso a la administración de justicia invocadas en la solicitud de amparo.

2.5 La acción de tutela contra providencias judiciales. El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, la misma Corte permitió de manera excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho.

La vía de hecho entendida como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad, inspiró la posibilidad de instaurar la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no obstante el reconocimiento al principio de autonomía funcional del juez, quien la administra quebranta, bajo la forma de una providencia judicial, derechos fundamentales.

La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho, para lo cual sostuvo que esta se configura cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (i) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (ii) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (iii) defecto



orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y (iv) defecto procedimental, que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la sala plena de la Corte Constitucional, entre las cuales están las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

Posteriormente, mediante sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional destacó el carácter excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de manera protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la citada providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y, además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público.

En otro aparte, en la mencionada decisión se precisó:

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales [...].

Así las cosas, se elaboró el test de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente para identificar cuándo una



sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional, en aras de precisar si con la actuación se afectan derechos de relevancia constitucional o si no alcanza a vulnerarlos porque se profirió dentro del marco de actuación propio de los órganos judiciales ordinarios.

Tales presupuestos son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; lo anterior porque el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (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. Al respecto señala la Corte Constitucional que de no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales. (iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. Dicha irregularidad debe comportar grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse frente a crímenes de lesa humanidad, y la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio, por ello hay lugar a la anulación del juicio. (v) Que el actor identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos quebrantados y que lo hubiere alegado en el proceso judicial siempre que esto hubiese sido posible. Sobre este punto, la Corte anota que esta exigencia es comprensible, pues sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el



constituyente, sí es menester que el accionante tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos. (vi) Que no se trate de sentencias de tutela, dado el riguroso proceso de selección que hace la Corporación.

Asimismo, bajo el rótulo de las causales de procedibilidad se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales y quedó superada la noción de vía de hecho por la de decisión ilegítima con el propósito de destacar la excepcionalidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la cual solamente cuando tenga eminente relevancia constitucional resulta procedente.

Al respecto, la Corte indica que los defectos o vicios que debe presentar la decisión que se juzga, son: (i) defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece de competencia; (ii) defecto procedimental absoluto, se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; (iii) defecto fáctico, que surge cuando el juzgador carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (iv) defecto material o sustantivo, cuando se funda la decisión en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre las consideraciones y la decisión; (v) error inducido, se da cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y esto lo condujo adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales; (vi) decisión sin motivación, que implica el incumplimiento por parte de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones; (vii) desconocimiento del precedente, según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente



vinculante del derecho fundamental quebrantado; y (viii) violación directa de la Constitución, que procede cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, vale decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, sí se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

La Sala se ha detenido en el análisis de la posición de la Corte Constitucional en lo concerniente a la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, por las razones que se exponen a continuación:

La primera es que en este aspecto, comparte plenamente la idea cardinal de que en el Estado social de derecho la prevalencia de los derechos constitucionales fundamentales compromete la actuación de «*cualquier autoridad pública*» (artículo 86 de la CP), incluidos desde luego los jueces de la República de todas las jurisdicciones y rangos.

En segundo lugar, de acuerdo con los derroteros jurisprudenciales de la Corte Constitucional si bien la acción de tutela resulta procedente contra providencias judiciales, esta comporta carácter excepcional y no puede significar, en modo alguno, una prolongación indefinida del debate jurídico.

En tercer lugar, la metodología contenida en la jurisprudencia constitucional para verificar si una decisión judicial debe o no ser tutelada, constituye un valioso mecanismo para resolver el asunto, cuya adopción facilita el análisis de este complejo problema.

Por otra parte, es pertinente destacar que la sala plena de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, la cual había sostenido que la acción de tutela resultaba improcedente para controvertir decisiones judiciales⁵, rectificó

⁵ Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la sala plena de lo contencioso-



su posición mediante sentencia de 31 de julio de 2012⁶, en el sentido de disponer que la acción constitucional es procedente contra providencias, cuando vulneren derechos constitucionales fundamentales, con observancia de los parámetros fijados jurisprudencialmente, así como los que en el futuro determine la ley y la jurisprudencia; lineamientos que esta subsección con anterioridad al fallo citado ha aplicado en los términos antes expuestos⁷.

Por último, en la sentencia de 5 de agosto de 2014⁸, proferida por la sala plena de lo contencioso-administrativo, por importancia jurídica, se reiteró que esta acción constitucional procede siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional, entre los que destacaron el de inmediatez y subsidiaridad.

2.6 Caso concreto. Analizados los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en el *sub lite* se observa que (i) el asunto planteado es de relevancia constitucional, pues recae sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del actor; (ii) el proveído controvertido no es susceptible de otro mecanismo de defensa judicial, ya que fue proferido en segunda instancia y se encuentra ejecutoriado; (iii) se identificaron los hechos

administrativo del Consejo de Estado: 1) 29 de enero de 1992, AC – 009, C. P. Dolly Pedraza de Arenas. 2) 31 de enero de 1992, AC – 016, C. P. Guillermo Chahín Lizcano. 3) 3 de febrero de 1992, AC – 015, C. P. Luis Eduardo Jaramillo. 4) 27 de enero de 1993, AC-429, C. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. 5) 29 de junio de 2004, exp. 2000-10203-01, C. P. Nicolás Pájaro Peñaranda. 6) 2 de noviembre de 2004, exp. 2004-0270-01, C. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. 7) 13 de junio de 2006, exp. 2004-03194-01, C. P. Ligia López Díaz. 8) 16 de diciembre de 2009, exp. 2009-00089-01, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁶ Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01. C. P. María Elizabeth García González.

⁷ Entre otras, de esta subsección pueden consultarse las siguientes providencias: 1) 28 de agosto de 2008, exp. 2008-00779-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve. 2) 22 de octubre de 2009, exp. 2009-00888-00, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 3) 22 de octubre de 2009, exp. 2009-00889-00, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 4) 3 de febrero de 2010, exp. 2009-01268-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve. 5) 25 de febrero de 2010, exp. 2009-01082-01, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 6) 19 de mayo de 2010, exp. 2010-00293-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve. 6) 28 de junio de 2011, exp. 2010-00540-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve. 7) 30 de noviembre de 2011, exp. 2011-01218-00, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 8) 2 de febrero de 2012, exp. 2011-01581-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve. 9) 23 de febrero de 2012, exp. 2011-01741-00, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 10) 15 de marzo de 2012, exp. 2012-00250-00, C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

⁸ Sentencia de unificación, proferida por la sala plena de lo contencioso-administrativo el 5 de agosto de 2014, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ).



que originaron el supuesto quebranto de las aludidas garantías superiores; (iv) el requisito de inmediatez se satisface, toda vez que la decisión atacada se notificó el 4 de octubre de 2017 (f. 79 exp. ordinario) y la solicitud de amparo fue instaurada el 15 de marzo de 2018, es decir, dentro de un término prudencial; y (v) el auto acusado no fue dictado en una acción de tutela.

En razón a que se colman los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, la Sala analizará el fondo del asunto bajo la causal específica denominada defecto sustantivo, alegada por el accionante.

2.6.1 Defecto sustantivo. El accionante sostiene que la providencia objeto de censura incurre en defecto sustantivo, puesto que en ella los magistrados accionados aplicaron erróneamente la letra i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA al contabilizar el término de caducidad.

Con el objeto de determinar si el anterior argumento está llamado a prosperar, es menester tener en cuenta que el artículo 230 superior prevé que los jueces se encuentran sometidos al imperio de la ley. En virtud de dicho mandato, las autoridades judiciales deben decidir las controversias de acuerdo con las normas vigentes, con lo que se garantiza el principio de legalidad.

La jurisprudencia constitucional⁹ ha señalado que las providencias proferidas en desconocimiento de preceptos normativos incurren en el denominado defecto sustantivo, que se configura cuando la *litis* es decidida con fundamento en una norma inaplicable al caso concreto, bien sea porque fue derogada, declarada inexecutable o anulada, versa sobre otro asunto que no tiene relación con el decidido, la interpretación que hace de ella el juez es irracional u omite aplicarla.

Sobre el particular, la Corte Constitucional sostuvo:

⁹ Sentencias T-781 de 2011 y T-907 de 7 de noviembre de 2012, entre otras.



Esta Corporación ha caracterizado este defecto como la existencia de una falencia o yerro en una providencia judicial, originada en el proceso de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas al caso sometido al conocimiento del juez. Para que el defecto dé lugar a la procedencia de la acción de tutela, debe tratarse de una irregularidad de alta trascendencia, que lleve a la emisión de un fallo que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos constitucionales.¹⁰

2.6.1.1 Caducidad del medio de control de reparación directa. La caducidad es una institución que tiene como fin regular el tiempo con el que cuentan las personas para ejercer el derecho de acción, es decir, de acudir ante la administración de justicia en aras de dirimir sus controversias, con lo que se brinda seguridad jurídica, habida cuenta que evita que un conflicto permanezca sin solución indefinidamente. Esta se configura cuando no se instauran los medios judiciales dentro del término otorgado en la normativa procesal, lo que imposibilita al juez decidir de fondo el asunto¹¹.

La letra i) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) prevé que la demanda de reparación directa debe presentarse, como regla general, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de la acción u omisión que produjo el daño que se pretende indemnizar, motivo por el cual, si se promueve luego de dicho lapso, acontece la caducidad. El tenor de la mencionada norma es:

La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha

¹⁰ Sentencia T-259 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ Consejo de Estado, sección tercera, subsección C, sentencia de 21 de febrero de 2011, C. P. Olga Mélida Valle de De La Hoz, expediente: 52001-23-31-000-2010-00214-01 (39360).



posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

[...].

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009¹² señala que cuando los litigios que se ventilan a través del medio de control de reparación directa, entre otros mecanismos judiciales, son transigibles, la conciliación *«siempre constituirá requisito de procedibilidad»*, por lo que su agotamiento está sujeto a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001¹³, el cual estipula que la presentación de la solicitud de aquella suspende la caducidad hasta tanto concorra alguno de los presupuestos allí previstos. El tenor de la norma es el siguiente:

La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2¹⁴ de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

En virtud de tal mandato, una vez se configure alguno de esos eventos, se reanuda el término para instaurar la demanda contencioso-administrativa de reparación directa, por lo que esta debe incoarse antes de que el período computable para la caducidad sume más dos (2) años, plazo que está constituido por los interregnos comprendidos entre la fecha de la ocurrencia del daño antijurídico que se pretende indemnizar y la presentación de la solicitud de conciliación, y desde el momento en

¹² «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia».

¹³ «Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones».

¹⁴ «El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo».



que acontece alguno de los sucesos enunciados en la norma en cita y la interposición de la demanda.

Ahora bien, en el evento en que los dos (2) años de que trata la letra i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA finalicen un día feriado o vacante, el medio de control debe promoverse el primer día hábil siguiente, tal como lo preceptúa el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, así:

[...] En plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

En similares términos, el inciso 7.º del artículo 118 del Código General del Proceso (CGP) establece:

Artículo 118. Cómputo de términos. [...]

Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.

Hechas las anteriores precisiones jurídicas, de las pruebas adosadas a la acción de tutela de la referencia, la Sala encuentra que el accionante tuvo conocimiento del hecho generador del presunto daño el 10 de abril de 2014¹⁵, fecha en la que falleció la señora Ana Gertrudis Salinas Díaz, por lo que a partir del 11 de los mismos mes y año iniciaba el conteo del término de caducidad; lo anterior, sin perjuicio de que se hubiera dado inicio a las investigaciones penales correspondientes, pues estas no afectan el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa, ya que tienen diferente finalidad.

¹⁵ Folio 8 c. anexo 2 del exp. ordinario.



Empero, debido a que el 14 de diciembre de 2015¹⁶ el actor formuló solicitud de conciliación extrajudicial ante la procuraduría 5 judicial II para asuntos administrativos de Bogotá, se suspendió el lapso dentro del cual debía incoar el medio de control de reparación directa¹⁷ (a tres meses y 28 días calendario de su vencimiento), el cual continuó su cómputo desde el 10 de marzo de 2016, ya que el 9 anterior se declaró agotado el requisito de procedibilidad, por lo que tenía hasta el 7 de julio del mismo año para presentar la demanda, pero la instauró hasta el 8 de marzo de 2017 (f. 25 exp. ordinario), esto es, cuando se encontraba caducada, lo que imponía su rechazo, tal como lo consideraron las autoridades judiciales accionadas en la providencia objeto de censura.

En ese orden de ideas, la Sala evidencia que la demanda de reparación directa 11001-33-43-062-2017-00135-00 no se incoó dentro de los dos (2) años de que trata la letra i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA¹⁸, por lo que procedía su rechazo en atención al numeral 1 del artículo 169 ibídem¹⁹.

Así las cosas, comoquiera que el proveído objeto de la acción del epígrafe no incurre en la causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales denominada defecto sustantivo, se confirmará la sentencia impugnada que negó el amparo deprecado.

¹⁶ Folio 52 anexo 2 del exp. ordinario.

¹⁷ Artículo 21 de la Ley 640 de 2001: «La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable».

¹⁸ «La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

[...].»

¹⁹ «Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

[...].»



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución Política,

FALLA:

1.º Confírmase la sentencia de 4 de mayo de 2018, proferida por la sección primera del Consejo de Estado, que negó el amparo deprecado por el señor Dídier Edilson Mora Salinas, conforme a lo indicado en la motivación.

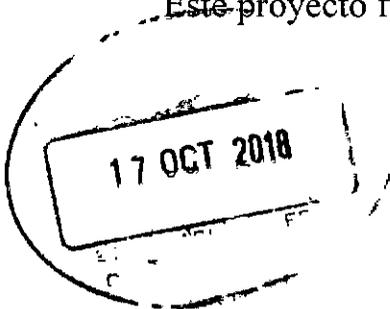
2.º Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito, en la forma y término previstos en el Decreto 2591 de 1991.

3.º Comuníquese la presente decisión a la sección primera de esta Corporación y remítasele copia.

4.º Ejecutoriado este fallo, como lo prevé el artículo 32 del Decreto ley 2591 de 1991 envíese el expediente a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

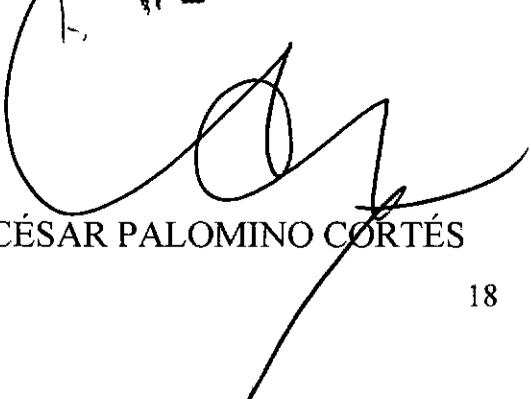
Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.




CARMELO PERDOMO CUÉTER


SÁNDRA LISSET IBARRA VÉLEZ


CÉSAR PALOMINO CORTÉS