



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

MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-01125-00
Demandante: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
Demandados: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B
Y OTRO

Tema: Tutela contra providencia judicial

AUTO ADMISORIO – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito presentado el 19 de marzo del 2021, en la Secretaría General del Consejo de Estado, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, actuando por intermedio de apoderado, presentó acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B y el Tribunal Administrativo del Cesar, con el fin de que sean protegidos sus *derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la contradicción y a la igualdad*.

2. La entidad accionante consideró vulneradas dichas garantías constitucionales con ocasión de la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada el 8 de mayo de 2020, en la que resolvió condenar a la Nación – Rama Judicial con ocasión de la privación injusta de la libertad del señor Rafael Augusto Billar Lastra¹ y otros, en el marco del proceso de reparación directa con radicación 20001233100020120017701 (48737), en la que se ordenó, entre otras, remitir una misiva expresando disculpas al afectado.

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de su derecho fundamental y como consecuencia pidió:

“1. Se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la contradicción y a la igualdad al condenarse de forma arbitraria a la Rama Judicial, dentro

¹ Respecto del nombre de esta persona, genera confusión, porque en la providencia de reparación directa en debate, lo invierten: “Augusto Rafael Billar Lastre”, por lo que se hizo necesario revisar en la página Web de la Rama Judicial y se constató que el correcto es Rafael Augusto Billar Lastra.



del expediente de reparación directa No. en el que actúan como demandantes el señor Augusto Rafael Billar Lastra y otros, y demandada la Nación – Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

2. Como consecuencia de lo anterior, se deje sin valor y efecto lo ordenado en el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia de fecha 8 de mayo de 2020, dentro del proceso de reparación directa No. 20001233100020120017701 (48737) en el que actúan como demandantes el señor Augusto Rafael Billar Lastra y otros; y, o en su defecto se sirva ordenar, a la Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado proferir un nuevo fallo en el que se deje sin efectos lo ordenado en el numeral séptimo de la parte resolutive de la referida providencia.”. (sic)

1.2. Solicitud de medida provisional

4. Por otra parte, el accionante pidió:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, solicito se decrete como medida cautelar o provisional lo siguiente:

1. SUSPENDER LA EJECUTORIA DE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA emitida dentro del proceso de reparación directa en el que actúan como demandantes el señor Augusto Rafael Billar Lastra y otros, y demandadas la Nación – Rama Judicial.

2. SE ORDENE A LA SECRETARÍA DE LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO O DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, ABSTENERSE DE EMITIR CONSTANCIA DE EJECUTORIA DE LA SENTENCIA DE SEGUNDO GRADO emitida dentro del proceso de reparación directa No. 20001233100020120017701 (48737) en el que actúan como demandantes el señor Augusto Rafael Billar Lastra y otros, y demandadas la Nación – Rama Judicial.

3. En caso de que ya se haya expedido la constancia de ejecutoria mencionada en el numeral anterior, suspender tal CONSTANCIA DE EJECUTORIA DE LA SENTENCIA DE SEGUNDO GRADO emitida dentro del proceso de reparación directa 20001233100020120017701(48737) el que actúan como demandantes el señor Augusto Rafael Billar Lastra y otros, y demandadas la Nación – Rama Judicial.

4. De no considerarse lo solicitado en los numerales 1, 2 y 3 se SUSPENDA LO ORDENADO en el numeral TERCERO de la parte resolutive del fallo de fecha 8 de mayo de 2020, “(...) TERCERO: La Rama Judicial, en el término de un mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia, deberá remitir con destino al señor Rafael Augusto Billar Lastra y su familia, una misiva en la que exprese disculpas a raíz de la privación de la libertad de la cual fue objeto. La Rama Judicial deberá coordinar con el aquí demandante si es suficiente con que el documento le sea entregado personalmente a él o si, además, debe publicarse en las plataformas de comunicación y difusión de la entidad (...).

Lo anterior con el objetivo de no hacer nugatorio el efecto de un eventual fallo de tutela a favor de los intereses de la Nación – Rama Judicial, y teniendo en cuenta la amenaza cierta y real de afectación injustificada al buen nombre de la entidad habida consideración de que, en caso de expedirse la constancia de ejecutoria del fallo de segunda instancia, se estaría imponiendo en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial una obligación de hacer la cual es absolutamente infundada, impertinente, inconsecuente con las funciones del Director Ejecutivo y con el principio de autonomía judicial y violatoria de los derechos fundamentales de la entidad que represento.



Para el análisis de esta medida provisional, de manera respetuosa, pido se tengan en cuenta todos los argumentos expuestos más adelante en el capítulo de fundamentos jurídicos de esta solicitud de amparo.

1.3. Actuaciones procesales relevantes

5. A través de auto del 25 de marzo de 2021, este despacho inadmitió la demanda de tutela debido a la falta del poder especial otorgado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a la abogada Paola Joana Espinosa Jiménez, facultándola para interponer la acción de amparo de la referencia y, en consecuencia, ordenó aportarlo en el término improrrogable de tres (3) días

6. La Secretaria General de esta Corporación realizó la notificación del auto referido el 12 de abril de 2021 y en el término oportuno el 15 de abril siguiente la abogada Paola Joana Espinosa Jimenez aportó el poder especial, para instaurar la acción de la referencia en nombre de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el lleno de los requisitos legales.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión previa

7. Con ocasión del contagio a gran escala de la pandemia del Covid-19 y el aumento de ocupación en las unidades de cuidado Intensivo del país, el Consejo Superior de la Judicatura ha recomendado a los titulares de los despachos judiciales que implementen medidas que beneficien el trabajo en casa, a través de las plataformas tecnológicas institucionales, con el fin de preservar la salud e integridad de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los usuarios de la administración de justicia. En el Consejo de Estado se crearon correos electrónicos exclusivos para la interacción de los ciudadanos y se implementó el sistema de gestión judicial SAMAI², lo que ha permitido que las funciones del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se sigan desarrollando de manera virtual.

2.2. Competencia

8. De conformidad con el numeral 11 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1983 de 2017, aplicable al trámite del vocativo de la referencia por la remisión establecida en el artículo 2.2.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 2015, cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y estas sean de diferente nivel, el reparto se

² "SAMAI es un aplicativo web producto de la innovación interna, que recoge las necesidades y las buenas prácticas de gestión judicial; permite gestionar y controlar un expediente judicial desde su inicio hasta su terminación; la incorporación de los antecedentes del expediente digitalizados; notificaciones electrónicas; la participación de sujetos procesales autorizados y el trámite de los expedientes dentro cada despacho; integra en una sola aplicación funcionalidades dispersas y brinda un tablero de control al servidor judicial para el seguimiento de su despacho. Integra otros sistemas internos como la gestión de personal y el sistema de relatoría (...)"



hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en dicho artículo.

9. En tal sentido, las tutelas que se interpongan en contra el Consejo de Estado, como es el caso, la competencia radica, en primera instancia, en la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de acuerdo con lo establecido en el numeral 7° de la referida norma y del Decreto 333 de 2021.

2.3. Marco normativo de las medidas provisionales en las acciones de tutela

10. Para resolver el caso concreto, el despacho debe tener en cuenta el artículo 75 del Decreto Ley 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

11. La medida provisional de suspensión del acto que presuntamente vulnera un derecho fundamental, pretende evitar que la amenaza al derecho se concrete en violación o que ésta produzca un daño más gravoso que origine la ineficiencia del fallo de tutela, en caso de ser amparable el derecho.

12. El Juez de tutela podrá adoptar la medida provisional que estime pertinente para proteger el derecho, cuando lo considere necesario y urgente. Esta decisión debe ser razonada y proporcionada con la situación planteada.

2.4. De la solicitud de la medida provisional

13. Revisado el expediente, se observa que la parte accionante solicitó como medida provisional, que se suspendan de manera inmediata los efectos de la providencia del 8 de mayo de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se ordenó modificar la providencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en el sentido de condenar a la Nación -Rama Judicial por la privación injusta de la libertad de que fue víctima el señor Rafael Augusto Billar Lastra, como consecuencia, entre otras, ordenó a la Rama Judicial, que en el término de un mes siguiente a la ejecutoria de la providencia, *“deberá remitir con destino al señor Rafael Augusto Billar Lastra y su familia, una misiva en la que exprese disculpas a raíz de la privación de la libertad de la cual fue objeto. La Rama Judicial deberá coordinar con el aquí demandante si es suficiente con que el documento le sea entregado personalmente a él o si, además, debe publicarse en las plataformas de comunicación y difusión de la entidad”*.

14. El artículo 7° del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que, desde el momento de la presentación del requerimiento, el Juez que conoce de la acción de tutela, si expresamente lo considera necesario y urgente para proteger derechos fundamentales, puede suspender la aplicación del acto concreto. Así mismo, debe apreciarse fácilmente que existe una amenaza o vulneración de un derecho



fundamental en razón de la aplicación de un acto y además que se adviertan serias posibilidades de que finalmente se acceda a la protección constitucional solicitada.

15. Al emplear estos presupuestos jurídicos en el caso concreto, con fundamento en la valoración de las razones jurídicas expuestas en la demanda de tutela, el despacho advierte que la medida provisional solicitada en esta sede no resulta necesaria, toda vez que no se encuentra acreditada, hasta este momento procesal, una situación de vulneración o total indefensión que constituya un perjuicio irremediable o un peligro inminente para la parte actora.

16. Lo anterior en cuanto, *prima facie*, no se observa que:

i) La decisión judicial demandada contengan un error grave o manifiesto que contradiga el orden jurídico, en tanto *ab initio* se evidencia respetuosa de la autonomía de la Alta que la profirió.

ii) La amenaza o vulneración se materialice en contra de los derechos fundamentales de la parte accionante, toda vez que la orden impuesta sobre la misiva de expresar disculpas al afectado, se dio en razón de la privación de la libertad, en un proceso de reparación directa, en el que se advirtió el cumplimiento de los presupuestos, normativos y fácticos que obedece a una medida de satisfacción, esto es, no pecuniaria a favor del que resultó absuelto, para salvaguardar su buen nombre, medidas que encuentran sustento en instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y en el derecho interno sin que se advierte una contradicción palmaria en esta etapa inicial de la acción de amparo incoada³.

³ En efecto, la orden impartida contiene una medida de satisfacción implementada como parte del principio de reparación integral consagrado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 y desarrollada en el artículo 8 de la Ley 975 de 2005 que determinó el contenido y alcance del derecho a la reparación, el cual comprende acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En este catálogo de medidas se advierte que la satisfacción consiste en “realizar acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido. Cabe destacar que, posteriormente la Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, la incluyó en los artículos 139, 141 y 196 “”.

Las denominadas medidas de satisfacción que tienen su origen en instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y ha sido incorporadas al derecho colombiano por la jurisprudencia en el Consejo de Estado, especialmente en las 8 sentencias de unificación sobre perjuicios inmateriales dictadas el 28 de agosto de 2014, contenidas en el documento final aprobado mediante acta de la misma fecha denominado “*Referentes para la reparación de perjuicios inmateriales*”, en el cuales se demarcaron las medidas no pecuniarias en el derecho interno.

Los principios para este tipo de reparación fueron derivados de la tipificación desarrollada por Louis Joinet en 1997, en el “Informe Final acerca de la cuestión de la Impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos”. Este informe identificó las obligaciones de los Estados a la satisfacción del derecho a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas, así como la adopción de reformas institucionales y otras garantías de no repetición.



iii) El decreto de dicha medida cautelar, hasta el momento procesal, no tiene por objeto evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, en el entendido que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, al analizar el acervo probatorio dentro del proceso, consideró procedente ordenar la medida, toda vez que se profirió sentencia absolutoria a favor del señor Rafael Augusto Billar Lastra, debido a la ausencia de prueba de su responsabilidad penal, razón por la cual la Sala coligió que el demandante no estaba obligado a soportar la privación de la libertad que por su presunta comisión fue dispuesta por el juez con función de control de garantías, como quiera que la testigo que en un principio lo denunció por el delito de acto sexual con menor de 4 años, no compareció ante el juicio, además que de los demás elementos probatorios, no se logró desvirtuar la presunción de inocencia.

17. En virtud de lo expuesto y al no contar este Juez Constitucional con algún medio de convicción que le permita establecer una relación de causalidad entre la decisión judicial controvertida y la supuesta vulneración de los derechos alegados por la parte actora, resulta abiertamente improcedente ordenar una medida provisional que implique la suspensión de una providencia judicial ejecutoriada, que en principio goza de presunción de legalidad.

18. En tal sentido, el término de diez días con el que cuenta el juez de tutela para proferir sentencia de primera instancia conduce a que, al no encontrarse demostrado en esa etapa procesal un perjuicio irremediable que ocasione una grave afectación a los derechos fundamentales, la parte actora deberá atenerse a la decisión que adopte el juez constitucional, sin que se vean comprometidas las garantías que invocó.

En el principio 36 del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (1997) se establece que “la reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima y comprenderá, por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación así como medidas de satisfacción de alcance general, como las previstas en el conjunto de principios y directrices fundamentales sobre el derecho a obtener reparación.

Aunado a ello, se encuentran los Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, que se constituyen como una guía básica para el desarrollo de prácticas y políticas orientadas hacia la protección de las víctimas. Los Principios y Directrices Básicos enfatizan que las víctimas tienen derecho a “una reparación adecuada, efectiva y rápida (Principios y Directrices Básicos IX.15).

Proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”, refiriéndose a la reparación integral como a aquella constituida por la restitución, la rehabilitación, la indemnización, la satisfacción y garantías de no repetición para que la reparación sea plena y efectiva.

CIDH, Caso *Niños de la calle* (Caso Villagrán Morales y otros c/ Guatemala), 26 de mayo de 2001.



19. En conclusión, el Despacho considera que la medida provisional solicitada no resulta necesaria, puesto que no se argumentó ni se allegó alguna prueba que acredite que en este momento procesal exista una situación de vulneración o un daño gravoso, que esté afectando actualmente las garantías de la parte actora. En ese orden de ideas, el despacho se abstendrá de decretarla.

2.5. Admisión de la demanda

20. Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 1983 del 2017 se dispone:

PRIMERO: ADMITIR la demanda incoada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en ejercicio de la acción de tutela.

SEGUNDO: NEGAR la medida provisional prevista en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, solicitada por la parte accionante, en ejercicio de la acción de tutela, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: NOTIFICAR de la existencia de la presente acción a los magistrados del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B y del Tribunal Administrativo del Cesar, como autoridades judiciales accionadas, para que dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refieran a sus fundamentos y puedan allegar las pruebas y rendir los informes que consideren pertinentes.

CUARTO: VINCULAR en calidad de terceros con interés jurídico legítimo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, a los señores Rafael Augusto Billar Lastra, Nellys María Ballesta Billar y Danith Cecilia Ballesta Billar, toda vez que conformaron el extremo actor del medio de control de reparación directa que se debate en este asunto así como a la Nación - Rama Judicial, Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación que conformaron la pasiva junto con la autoridad accionante.

Lo anterior, para que, si lo consideran pertinente, en el término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, puedan intervenir en la actuación, por cuanto existe la posibilidad de resultar afectados con la decisión que se adopte.

QUINTO: ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación publicar el contenido de esta providencia y de la demanda de tutela, en la página web del Consejo de Estado, en aras de garantizar el conocimiento de la misma a todos los terceros interesados.

SEXTO: ORDENAR a la Secretaria General del Tribunal Administrativo del Cesar publicar el contenido de esta providencia y de la demanda de tutela, en la página



web de dicha corporación, con el fin de certificar la notificación de la misma de quienes tengan un interés legítimo en el presente trámite.

SÉPTIMO: OFICIAR al Tribunal Administrativo del Cesar y a la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, para que alleguen copia íntegra, física o digital del expediente del proceso de reparación directa con radicado 20001233100020120017701 (48737), dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de notificación de este proveído.

OCTAVO: ADVERTIR que, de no cumplirse con el requerimiento, se utilizarán por este despacho las potestades correccionales que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

NOVENO: TENER como pruebas, con el valor legal que les corresponda, los documentos relacionados y allegados con la demanda.

DÉCIMO: NOTIFICAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos y para los efectos previstos en el artículo 610 del Código General del Proceso.

NOVENO: RECONOCER personería para actuar, a la abogada Paola Joana Espinosa Jiménez en calidad de apoderada judicial de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de conformidad con el poder⁴ obrante en el expediente digital de tutela, allegado con la subsanación de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

⁴ El poder que se allegó no se presentó personalmente ante un notario o una oficina de apoyo judicial, no obstante, en virtud del artículo 5º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020, se presumirán auténticos, además, de que en él obra la firma del poderdante y la manifestación expresa ante la interposición de la tutela suscrita por la abogada Paola Joana Espinosa Jiménez como representante en el trámite del vocativo de la referencia.