



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., dos (02) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-06670-01  
**Demandante:** Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
**Demandada:** Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
**Referencia:** Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Temas: ACCIÓN DE TUTELA – Improcedencia / INMEDIATEZ – No se presentó la demanda en un término razonable porque la interposición y resolución del mecanismo de eventual revisión no amplía el plazo para controvertir el fallo proferido en el proceso ordinario / CARGA ARGUMENTATIVA – No se sustentaron adecuadamente los defectos alegados.

Corresponde a la Sala resolver la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 24 de febrero del 2023, mediante la cual la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela<sup>1</sup>.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

El 13 de diciembre de 2022, los ciudadanos Plutarco Mendoza Mendoza, Óscar Antonio Becerra Sierra y Amaury Enrique Núñez Aldana, a través de apoderado judicial, instauraron demanda de tutela contra la Sección Primera del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Sucre, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social.

---

<sup>1</sup> Que ingresó para fallo el 28 de abril de 2023.



*Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)*

## **2. Hechos relevantes**

Los accionantes, junto con varias familias, interpusieron demanda de acción de grupo en contra de la Nación - Ministerio de Defensa, Armada Nacional, Policía Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; el municipio de Sincelejo, el departamento de Sucre y la Personería Municipal de Sincelejo, dentro de procesos acumulados con radicados 70-001-33-33-002-2005-01762-01 y 70-001-33-31-007-2006-00041-01.

Pretendieron que se declarara la responsabilidad administrativa y extracontractual de los mencionados entes por los daños y perjuicios causados, por el desplazamiento forzado del que han sido víctimas, en tanto, de manera omisiva, no han trazado una política seria y eficaz para cesar definitivamente la violencia en la zona, desconociendo así sus deberes constitucionales de protección, configurándose así la falla del servicio.

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del circuito de Sincelejo, en sentencia del 29 de enero de 2015, declaró probada la responsabilidad patrimonial de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y del Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social, bajo el título de imputación de falla en el servicio, y condenó a pagar perjuicios morales; negó el reconocimiento de daños materiales.

En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Sucre, en providencia del 1º de junio de 2017, revocó la sentencia y negó las pretensiones de la demanda.

Los demandantes formularon petición de mecanismo de revisión eventual, resuelta mediante auto del 10 de octubre de 2022, por la Sección Primera de esta Corporación, en el sentido de negarla; finalmente, a través de providencia de 4 de noviembre del mismo año, se negó la petición de insistencia.

## **3. Fundamentos de la demanda tutela**

Se indicó, en términos generales, que existe un defecto fáctico, por cuanto las decisiones contienen deficiencias probatorias relacionadas con el análisis de los



Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)

medios de convencimiento que se decretaron en la acción de grupo, pues estos no se valoraron conforme al principio de la sana crítica.

Se planteó un defecto sustantivo, en la medida en que se desconocieron abiertamente sentencias de tutela y de unificación proferidas por la Corte Constitucional contenidas en las providencias SU- 1150 de 2000, T-025 de 2004, y SU-254 de 2013; las sentencias proferidas por el Consejo de Estado el 15 de agosto de 2007 y el 18 de febrero de 2010; así como la Ley 387 de 1997.

#### **4. La admisión y el trámite de la demanda de tutela**

**4.1.** Mediante providencia del 16 de diciembre de 2022, la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela, ordenó notificar a las autoridades judiciales accionadas y se vinculó a todos los que actuaron como parte en las acciones de grupo acumuladas; al Ministerio de Defensa, a la Armada Nacional, a la Policía Nacional, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al municipio de Sincelejo, al departamento de Sucre y a la Personería Municipal de Sincelejo; al Juzgado 7° Administrativo de Sincelejo.

**4.2.** El consejero Hernando Sánchez Sánchez, de la Sección Primera de esta corporación, hizo referencia a los antecedentes relevantes del caso. Posteriormente, afirmó que no se cumple con la condición de relevancia constitucional. Sin embargo, en caso de que se llegara a considerar que esta condición está satisfecha, el consejero sostuvo que los defectos alegados no se configuran.

#### **5. La sentencia de primera instancia**

En providencia del 24 de febrero de 2023, la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo solicitado, por considerar que el asunto no tiene relevancia constitucional<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Al respecto, señaló: *“Para la Sala, ab initio, se torna evidente que los cargos elevados en el escrito introductorio no satisfacen el requisito genérico sub examine, puesto que, además de no estar debidamente justificados, se advierten como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado por la Sección Primera de esta corporación, como si este mecanismo fuera una instancia adicional al proceso genitor, según se explicará”*.



Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)

Se precisa que en esa decisión solo se analizó la demanda de tutela respecto de las decisiones dictadas por la Sección Primera de la Corporación, *“puesto que, cualquier argumento de este depreco constitucional que fuese procedente denunciar a través del recurso de revisión eventual, pudo y debió ser censurado en un plazo razonable contado desde la ejecutoria de la sentencia del 2017, es decir, que no cumpliría con el presupuesto genérico de inmediatez”*.

## **6. La impugnación**

Señaló que el *a quo* omitió realizar un estudio de fondo sobre los requisitos generales de procedibilidad y dejó de verificar la existencia de cada uno de ellos, en la medida en que no es suficiente su sola enunciación.

Adujo que no se acusa la providencia del Juez natural por necedad o capricho, o por el solo hecho de haber resultado adversa, pues es evidente que el juez de segunda instancia incurrió en defecto material o sustancial. Luego procedió a edificar unas consideraciones en torno a la relevancia constitucional, para concluir, en términos genéricos, que en este caso sí se presenta.

## **II. CONSIDERACIONES**

En el presente asunto, la parte actora pretende que se deje sin efectos tanto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre del 1º de junio de 2017, como los proveídos dictado por la Sección Primera del Consejo de Estado del 10 de octubre y 4 de noviembre de 2022, *-mediante los cuales se resolvió el mecanismo de eventual revisión interpuesto contra la primera decisión y se negó la insistencia, respectivamente-*.

En vista de lo expuesto, la Sala procederá a examinar las mencionadas decisiones, con el propósito de determinar si se cumplen o no, los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

**- Sentencia del 1º de junio de 2017**

---



Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)

De entrada, la Sala advierte que, respecto de dicha providencia, la solicitud de amparo no cumple con el requisito de inmediatez.

En relación a la interposición de demandas de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación<sup>3</sup> ha considerado que, para efectos de establecer si la acción constitucional se ejerció oportunamente y, por tanto, se cumple con el requisito de la inmediatez, se debe verificar que se hubiese presentado dentro de los 6 meses siguientes a la notificación o ejecutoria de la providencia cuestionada, según sea el caso.

En el presente asunto, la parte actora cuestiona la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 1º de junio de 2017, notificada el 2 de junio de la misma anualidad, en tanto que la demanda de tutela se presentó el 13 de diciembre de 2022, transcurrido más de 5 años y 6 meses.

En relación a este punto, se enfatiza que la presentación del mecanismo de eventual revisión no tiene el efecto de flexibilizar el mencionado requisito de procedibilidad. Este mecanismo no constituye una instancia adicional que permita reevaluar o replantear el asunto objeto de litigio para que el juez de la revisión lo vuelva a examinar o analizar.

Dado que la finalidad del mecanismo de revisión eventual es la unificación de la jurisprudencia, no es posible utilizarlo como un nuevo recurso o instancia adicional dentro del trámite de las acciones populares o de grupo; en este sentido, las decisiones tomadas durante el proceso de este mecanismo y las dictadas en el procedimiento ordinario, no forman una unidad jurídica. Por tanto, el término de oportunidad para la procedencia de la acción de tutela no está condicionado por lo que se decida en el mencionado mecanismo.

De conformidad con lo anterior, la Sala estima que el término transcurrido entre la notificación de la providencia cuestionada y la presentación de la demanda -5 años, seis meses y once días- no resulta razonable ni proporcionado y, por tanto, se considera que no se cumplió con el requisito de inmediatez para cuestionar el

---

<sup>3</sup> Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ).



Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)

fallo de segunda instancia proferido en el proceso ordinario, como lo consideró el juez de tutela de primera instancia.

**- Providencias del 10 de octubre y 4 de noviembre de 2022**

La Corte Constitucional ha establecido que el requisito de la relevancia constitucional tiene por lo menos tres finalidades: **a)** proteger la autonomía e independencia judicial y evitar que el juez de tutela invada la órbita de competencia del juez natural de la causa; **b)** restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales e **c)** impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces<sup>4</sup>.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que para establecer si una solicitud de amparo de tutela tiene o no relevancia constitucional es necesario examinar dos elementos, a saber<sup>5</sup>:

**i)** Que el actor cumpla su carga argumentativa de justificar suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, pues no basta aducir la vulneración de estos derechos y **ii)** que la demanda de tutela no constituya una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, dado que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

En su escrito de tutela, los demandantes sostuvieron que las providencias del 10 de octubre y 4 de noviembre de 2022 proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado desconocieron lo establecido en la Ley 387 de 1997; sin embargo, los demandantes no desarrollaron adecuadamente este último argumento y, en este sentido, no se puede analizar el defecto sustantivo que alegan, dado que no lo sustentaron adecuadamente; y con respecto al defecto fáctico, tampoco especificaron concretamente qué pruebas presentadas en el

---

<sup>4</sup> Sentencia T-422 de 2018.

<sup>5</sup> Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ). Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



*Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)*

expediente habrían sido valoradas de manera incorrecta, lo que permite concluir que no cumplieron con el requisito mínimo de argumentación exigido al interponer acciones de tutela contra providencias judiciales.

En cuanto al desconocimiento del precedente, se evidencia, como también se acotó en la primera instancia de la presente acción, que se pretende es reabrir el debate, en la medida que este punto ya fue suficientemente estudiado y agotado por esta Corporación en el trámite del mecanismo de eventual revisión, máxime cuando no expusieron nuevas razones para desvirtuar estas decisiones, sino los mismos argumentos.

Así las cosas, se confirmará el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 24 de febrero de 2023, proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**



Radicación número: 11001-03-15-000-2022-06670-01  
Accionante: Plutarco Mendoza Mendoza y otros  
Accionado: Sección Primera del Consejo de Estado y otro  
Referencia: Acción de tutela (impugnación)

**Nota:** esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF