



**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL
MUNICIPIO DE PEREIRA EN LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES DE TUTELA
2019**

Aprobado en sesión del Comité de Conciliación del 24 de Julio de 2019

Preparado por LINA JOHANA CASTAÑEDA GIRALDO, Directora de Defensa Jurídica.



PRÓLOGO

Consciente de la necesidad que se tiene en materia de la Defensa en la Acción de Tutela, el Municipio de Pereira, fundamentado en el Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, presenta éste Manual apoyado con el Decreto 2591 de 1991, Decreto 306 de 1992, Decreto único 1069 de 2015¹ (Art 2.2.3.1.1.1 al 2.2.3.1.3.3), Decreto 1834 de 2015, con el fin de ofrecer un acercamiento teórico al proceso constitucional de tutela y brindar herramientas prácticas de defensa para estas acciones.

El Manual contiene la contextualización acerca del origen, la finalidad y las características de la acción de tutela; la descripción de los requisitos para presentar la demanda; la explicación de los momentos procesales antes del fallo; el análisis de los asuntos de fondo relacionados con la procedencia y la prosperidad de la acción de tutela, la sentencia y las etapas procesales posteriores a ésta. Al mismo tiempo, con el desarrollo de cada uno de estos apartes, se resaltan los puntos relevantes y se recomiendan actuaciones para la defensa de los intereses litigiosos del Municipio.

Igualmente, el presente documento presenta el procedimiento² para la atención de las tutelas y las acciones que se derivan de su atención adoptado por el Municipio de Pereira, así como su monitoreo y control en la plataforma establecida para tal efecto (SIPORJ).

De este modo, con este documento se pretende mejorar el conocimiento en los aspectos procesales y sustanciales propios del ejercicio de la acción de tutela por parte de los abogados que ejercen la defensa del Municipio, lo que, a su vez, se espera, garantizar el ejercicio de la defensa dentro de los parámetros óptimos de calidad y eficiencia.

¹ Decreto 1983 de 2017 (Modifica Dec 1382 de 2000), Auto 050 de 2015 Corte Constitucional

² Ley 87 de 2003, Art 4, Lit b.



INTRODUCCIÓN

El área de Defensa Judicial de la Alcaldía del Municipio de Pereira, a través de la Secretaría Jurídica, evaluó los intereses litigiosos del Municipio en el proceso constitucional de tutela. De dicho estudio concluyó que se han presentado falencias respecto de la atención de las tutelas presentadas ante la jurisdicción constitucional, donde el Municipio es demandado, requerido o vinculado.

Dichas falencias se materializan por la falta de oportunidad u omisión en la contestación de la demanda, la omisión en la solicitud de pruebas o presentación de informes, la no presentación de impugnación ante fallos desfavorables o carencia de solicitud de revisión e insistencia en su selección, etc. Situaciones que ameritan especial atención, seguimiento, y controles tanto preventivos como correctivos.

En el marco de competencia de la acción de tutela, es posible que el proceso concluya con órdenes que generen un gasto para la administración, ya sea por el pago de una suma determinada de dinero -casos excepcionales- (infraestructura), o por la ejecución de acciones que implican un gasto de funcionamiento a la entidad demandada, lo que de manera notoria influye en la planeación financiera de la entidad.

Conforme con lo anterior, la ALCALDIA DE PEREIRA, basándose en el estudio del Campo presenta este Manual con el fin de ofrecer un acercamiento teórico al proceso constitucional de tutela y brindar así herramientas de defensa prácticas a los abogados del Municipio para guiar su actuación tanto como parte accionante como parte accionada.

El Manual analiza los elementos procesales de la acción de tutela, las facultades de las partes y del juez, los criterios para determinar la procedencia y la prosperidad de una acción de tutela y las etapas procesales que se pueden derivar del fallo. Lo anterior a partir de las normas contenidas en la Constitución, la ley y los reglamentos y el alcance que de éstas ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.



I. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Con el objetivo de comprender el alcance de la acción de tutela es importante tener en cuenta que la misma surge en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, norma jurídica que pretende ser aplicada de manera directa y que busca, precisamente el cumplimiento de tal finalidad. Teniendo ésta, dos (2) características esenciales, como lo son la **subsidiariedad y la inmediatez**.

De los contenidos constitucionales, la acción de tutela pretende garantizar de manera específica los derechos fundamentales, los cuales a su vez están creados como principios. La textura abierta de los principios implica la necesidad de recurrir a diversos métodos de interpretación, con el fin de dotarlos de contenido respecto de su alcance, causas de violación y consecuencias jurídicas.

La acción de tutela pretende amparar los derechos fundamentales frente al Estado, al ser el garante de su efectividad; y para ello ofrece un procedimiento asequible, sumario e informal para todo aquel que considere afectado sus derechos; y le otorga al juez poderes excepcionales en procura de conseguir dicha finalidad.

Con base en lo expuesto, a continuación, se desarrollan brevemente las ideas relacionadas con la constitucionalización del derecho, la interpretación de los principios, el Estado como garante de los derechos fundamentales, las características de la acción de tutela y las facultades excepcionales del juez constitucional.

Principios del trámite de la acción de tutela:

El trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de:

1. Publicidad³,
2. Prevalencia del derecho sustancial⁴,
3. Economía,
4. Celeridad⁵ y
5. Eficacia⁶.

A. Constitucionalización del derecho.

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado social de derecho⁷ y dispone, entre los fines del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes allí consagrados⁸. Su articulado conformado en buena parte por principios y derechos, constituyen normas jurídicas que deben ser aplicadas de manera preeminente⁹ tanto por las autoridades públicas¹⁰ como por los particulares.

³ T-286-18.

⁴ T-339-15.

⁵ C-054-93

⁶ C-054-93

⁷ Artículo 1 de la Constitución Política.

⁸ Artículo 2 de la Constitución Política.

⁹ Artículo 4 de la Constitución Política.

¹⁰ **En la sentencia C-539-11** la Corte Constitucional reiteró que el sometimiento de las autoridades al imperio de la ley, significa, conforme con los artículos 2 y 4 el sometimiento al imperio de la Constitución. De este modo, las autoridades tienen el deber de interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y el precedente judicial constitucional y en este sentido tienen el



Con el fin de hacer real la garantía de la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, el ordenamiento jurídico no sólo cuenta con la jurisdicción constitucional¹¹ y la acción pública de inconstitucionalidad y de tutela, sino también con el deber¹² de todas las autoridades públicas, incluso de los jueces de la República, de aplicar directamente la Constitución sobre normas de inferior jerarquía que la contraríen. Es así como, a través de diversos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha aplicado los derechos y principios consagrados en la Constitución sobre normas legales que los desconocían, en casos relacionados por ejemplo con el derecho de petición¹³, derecho a la pensión¹⁴, educación¹⁵, salud¹⁶, movilidad¹⁷, debido proceso¹⁸, entre otros.

Además, se ha de ver que conforme con el artículo 2° de la Constitución Política¹⁹ al Estado, por medio de sus autoridades, le corresponde garantizar los derechos de los asociados. En armonía con lo anterior, los servidores públicos tienen el deber de actuar conforme con la Constitución y la ley²⁰, y cumplir con el mencionado objetivo.

B. Los principios como estructura normativa imperante en la Constitución

La Constitución Política está compuesta por disposiciones normativas con forma de principios, a diferencia de la ley cuya necesidad de detalle implica que las normas estén configuradas como reglas. Por su parte, los principios²¹ son generales y por ende su contenido impide anticiparse a la decisión o acción a seguir, estos se configuran como mandatos de optimización, esto es, ordenan realizar algo en la mayor medida posible, por ende, pueden ser cumplidos en diversos grados dependiendo de las posibilidades fácticas y jurídicas

C. Características de la acción de tutela

La acción de tutela permite constitucionalizar el litigio, ampliar el campo de la interpretación constitucional y obligar a los jueces a referirse directamente a la

deber de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar los principios, valores y derechos constitucionales.

¹¹ Conforme con el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es el órgano judicial encargado de proteger la integridad y la supremacía de la Constitución, y la interpretación que haga de ella resulta vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales. En este sentido, el incumplimiento del deber de garantizar los derechos fundamentales implica que, en el marco de una acción de tutela, el Municipio sea el primero en ser llamado a su satisfacción.

¹² Este deber conlleva que los jueces están obligados a analizar los argumentos relacionados con la excepción de inconstitucionalidad, tienen la obligación de advertirla (T-808-07) y de resolver acerca de su procedencia cuando es alegada o insinuada (T-357-02, T-461-03, T-461-15, T-249-06, T-249-07, T-249-08).

¹³ T-12/92, T-419/92, T-172/93, T-306/93, T-335/93, T-571/93, T-279/94, T-414/95, T-529/95, T-604/95, T-614/95, SU-166/99, T-307/99, T-079/01, T-116/01, T-129/01, T-396/01, T-418/01, T-463/01, T-537/01, T-565/01, T-1089/01, T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97, T-1422/00.

¹⁴ DN3771 de 2007, T-438-97, SU-132-13, T-063-13, T-025-16.

¹⁵ T-546-13, T-933-13, entre otras.

¹⁶ T-499-09, T-301-14, T-171-2018, entre otras.

¹⁷ T-823-99.

¹⁸ T-010-17.

¹⁹ Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

²⁰ El Concepto de los Derechos Sociales Fundamentales-RODOLFO RIVADENEIRA, El Derecho de los Derechos-CARLOS BERNAL PULIDO.

²¹ T-410-92, C-816-2011, entre otras.



Constitución. Esto es, judicializa la Norma Superior e invita al análisis de los derechos constitucionales en los casos donde no llega la acción legislativa ordinaria ni la de la administración para garantizar esos derechos²². De este modo, la acción de tutela promueve la primacía de la Constitución, la interpretación unificada, la garantía de los derechos fundamentales y el acceso a la justicia.

El principio de *informalidad*²³ de la acción de tutela implica la ausencia de ritualismo en la presentación de la demanda. Así, para dar inicio a este proceso es suficiente con expresar de manera clara, verbal o escrita y sin necesidad de apoderado, la acción o la omisión que la motiva, el derecho afectado y el nombre de la autoridad pública o del órgano autor de la amenaza o vulneración.

Por su parte, el principio de primacía del derecho sustancial alude a que solo son exigibles en el trámite de tutela los postulados descritos en la Constitución y en la ley. Por ende, toda exigencia que pretenda limitar el uso de la acción de tutela con la imposición de requisitos que no son propios de esta acción o que son excesivos dado su carácter informal, desconoce el acceso a la administración de justicia. Es por ello que el juez, en virtud de este postulado, tiene el deber de remover los obstáculos formales e interpretar la demanda sin perjuicio de las garantías procesales de las partes²⁴.

D. Facultades del juez constitucional

Bajo el mismo postulado de la efectividad de los derechos fundamentales, el juez que conoce de una acción de tutela tiene, en el proceso, amplias facultades, que en algunos escenarios pueden llegar a ser obligatorias, en aras de conseguir dicho objetivo.

El papel activo del juez se justifica por dos razones esenciales. La primera se basa en que, debido a su carácter informal, la acción de tutela la puede presentar cualquier persona independiente de su edad, origen, raza, nivel económico, social o profesional; y la segunda se sustenta en la pretensión de no hacer ilusorio el amparo que pretende esta acción constitucional²⁵.

De este modo, el juez puede amparar derechos que no fueron expresamente invocados, adoptar medidas u órdenes no solicitadas, o conceder más allá de lo pretendido por el accionante²⁶. Por ello en el proceso de tutela cualquier información allegada, incluso en sede de revisión, hace parte integral de los elementos para definir el asunto puesto a su consideración, y el juez tiene el deber de resolver la controversia en su integridad así deba ampliar el debate constitucional y vincular a otras entidades.

II. REQUISITOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA

La presentación de la demanda de tutela exige claridad acerca de la autoridad judicial competente para conocerla, la persona afectada y la que fue causante de la vulneración, y la presentación propiamente dicha de la solicitud de tutela ante la autoridad competente.

²² C-155ª-93

²³ El artículo 14 del Decreto 2591 de 1991

²⁴ T-1015-06.

²⁵ T- 501-92, T- 288-97.

²⁶ T-425-12.



A. Determinación de la competencia

Todos los jueces, como autoridades públicas, tienen el deber en primer lugar de proteger derechos fundamentales y aplicar la Constitución y en segundo lugar el deber de conocer de las demandas de tutela independientemente de su jerarquía y especialidad (civil, laboral, penal o contencioso administrativa)²⁷. Así, en virtud de una demanda de tutela el juez cuya especialidad es penal, puede conocer, en acción de tutela, la solicitud de protección de derechos correspondientes al ámbito laboral, como podría ser el reconocimiento de una indexación pensional. Por ello la Constitución Política de 1991 y el Decreto 2591 de 1991 determinó como únicos criterios para asignar la competencia en el proceso de tutela: el factor territorial y el factor orgánico.

1. Factor territorial

El artículo 37²⁸ del Decreto 2591 de 1991, dispone que cualquiera de los jueces que sean competentes, está autorizado para conocer de la acción de tutela, independientemente de la especialidad que haya sido la escogida por el actor; por lo tanto, son competentes los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la amenaza o vulneración, o donde se producen sus efectos. Asignación de competencia que se ajusta a la finalidad de suministrar instrumentos razonables para contribuir con la eficacia de los derechos y de los mecanismos que los garantizan.

Así mismo la competencia por factor territorial se determinará por:

- a) El domicilio del demandante puede ser considerado como un factor para determinar la competencia, si éste es el lugar donde se están produciendo los efectos de la amenaza o violación del derecho fundamental.
- b) El lugar donde ocurrió la vulneración puede ser diferente al de la sede del ente que presuntamente amenaza o viola los derechos fundamentales.
- c) El sitio donde se producen los efectos del acto violatorio, es decir, el lugar donde se presentó, ocurrió o repercutió la vulneración que se busca proteger, no necesariamente coincide con el lugar donde fue expedido dicho acto.
- d) En el evento en que un juez de la República decida que no es competente conforme con el factor territorial, deberá remitir la acción de tutela a quien lo sea.

Definida la competencia en función del factor territorial, el ordenamiento jurídico estableció, en el Decreto 1382 del 2000²⁹, las siguientes normas de reparto en las cuales es determinante la naturaleza jurídica de la entidad demandante. Así:

- a) Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura, conocen en primera instancia de la acción presentada contra cualquier autoridad pública del orden nacional.
- b) Los Jueces del Circuito o con categoría de tales, en primera instancia, conocen de la acción de tutela presentada contra cualquier organismo del sector descentralizado por servicios del orden nacional u autoridad pública del orden departamental.

²⁷ Artículo 37 Decreto 2591 de 1991, T-413-92

²⁸ Ver Art Art 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del DU 1069 de 2015, A-050 de 2015, Dec 1983 de 2017.

²⁹ Mediante **Sentencia del 18 de junio de 2002** la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo se abstuvo de declarar la nulidad del Decreto 1382 de 2000, y consideró de manera expresa que establece reglas de reparto y no de competencia.



- c) Los jueces municipales en primera instancia conocen de la acción de tutela presentada contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra los particulares.
- d) Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial por el ejercicio de funciones jurisdiccionales, ésta le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Y si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el fiscal accionado.
- e) Las tutelas contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, serán repartidas a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento de cada institución.
- f) En el evento en que la acción de tutela se dirija contra más de una autoridad, y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas señaladas.

2. Factor orgánico

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 dispone que en “las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces del circuito del lugar”. Al respecto, en **sentencia de constitucionalidad C- 940 de 2010**, la Corte Constitucional condicionó el alcance del referido artículo en el entendido de que si no existe juez del circuito en el lugar donde se configura la amenaza o la vulneración, la demanda de tutela podrá interponerse ante cualquier juez del lugar, quien deberá remitirla al correspondiente juzgado del circuito, quien comunicara sus actuaciones a través del juzgado que remitió la actuación.

3. Pautas para la resolución de conflictos de competencia.

Solo se configura un conflicto de competencia cuando se desconoce el factor orgánico o territorial. No es procedente la recusación de la autoridad judicial. Solo procede la declaración de impedimento, por parte del funcionario competente, conforme con las causales previstas en el ordenamiento procesal penal.

Para presentar la demanda de tutela o para alegar la falta de competencia del juez que no estaba facultado para su conocimiento, se debe determinar el lugar donde ocurrió la amenaza o vulneración, o donde la misma está produciendo sus efectos.

B. Legitimación

➤ Por activa

El artículo 86 de la Constitución Política se refiere a que toda persona puede presentar una acción de tutela alude tanto a las personas naturales como a las jurídicas. Esto es, les atribuye a ambos entes la facultad de reclamar ante los jueces la protección de derechos fundamentales.

Para presentar una demanda de tutela por una persona natural no es necesario estar en uso de los derechos políticos, la misma puede ser presentada tanto por menores³⁰

³⁰ T-1220-2003 la Corte Constitucional definió que los menores pueden presentar directamente las acciones de tutela en procura de la defensa de sus derechos fundamentales. Empero se ha de ver en el marco de todos los recursos procesales que tiene a su disposición, si existe una violación o amenaza



como por extranjeros³¹ o por personas privadas de la libertad. Sólo se requiere que el derecho esté inescindiblemente ligado a la dignidad humana y a los atributos propios del ser humano inherentes a su racionalidad, inalienables, imprescriptibles y connaturales con el reconocimiento de su dignidad.

Por su parte, los derechos de las personas jurídicas son aquellos que están estrechamente ligados a su existencia, a su actividad y al núcleo de las garantías que el orden jurídico le ofrece³². En este sentido, tienen, por ejemplo, derecho al debido proceso, a la defensa, a la inviolabilidad del domicilio²⁴ entre otros.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 regula el asunto concerniente a la legitimación por activa y al respecto señala que:

a. Directamente

En principio, la persona directamente afectada en sus derechos fundamentales es quien está legitimada para presentar acción de tutela, al ser la titular del derecho afectado y por cuanto la solicitud de amparo, debe provenir del ejercicio de su derecho a la autonomía, libre albedrío y autodeterminación³³.

Una entidad estatal como persona jurídica está facultada a presentar demanda de tutela cuando resulten vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales. El ejercicio de este derecho de postulación lo puede hacer el representante legal de la entidad y de manera excepcional, funcionarios distintos a éste con la condición de que así lo dispongan las normas que definen la estructura funcional de la institución³⁴.

b. Representante judicial

El ejercicio de la acción de tutela a través de apoderado implica el cumplimiento de las reglas generales de la asignación de poder previstas en el ordenamiento procesal colombiano. Lo anterior en virtud de la regla general de que en los asuntos no regulados expresamente por el Decreto 2591 de 1991, se debe acudir a las reglas generales del ordenamiento procesal, siempre que no desnaturalicen los principios esenciales que orientan la acción de tutela.

c. Agente oficioso

La agencia oficiosa es la posibilidad que ofrece el ordenamiento jurídico para que una persona presente a nombre de otra una demanda de tutela, por cuanto esta última no

a los derechos fundamentales de los menores, que haga imperioso el amparo constitucional. El caso era una acción de tutela de un hijo contra uno de sus padres.

³¹ En la tutela T- 1088-12 la Corte Constitucional estableció que la acepción “toda persona” “no establece diferencia entre la persona natural o jurídica, nacional o extranjera y, por tanto, legitima a todo titular de un derecho fundamental amenazado o lesionado, para solicitar su restablecimiento ante los jueces de la República”. Además, el artículo 100 Superior, otorga a los extranjeros “los mismos derechos civiles” que se conceden a los nacionales, por lo que los extranjeros son titulares de este mecanismo de defensa, en armonía con lo dispuesto en el artículo 13 de la Carta, según el cual a nadie se le puede discriminar por razón de su “origen nacional”. Lo anterior se señaló en el marco de una acción de tutela presentada por un brasileiro que solicitaba la protección del derecho a la salud, el cual consideraba afectado tras negarle un trasplante de hígado que requería.

³² T- 799-09, Su-182-98, entre otras.

³³ T-1020-03. En este sentido, y a manera de ejemplo, el juez de tutela debe ser cauteloso para concluir si existe coacción en un menor para presentar la acción de tutela. 71 A-265-02, T-267-09, entre otros.

³⁴ 26. A-265-02, T-267-09, entre otros.



se encuentra en condiciones de acudir directamente al juez. En este supuesto, la procedencia de la acción está supeditada a que quien dice ser agente oficio, debe manifestar que actúa de esta forma y probar que el afectado se encuentra en circunstancias físicas o mentales que le impiden actuar directamente.

El fundamento de la agencia oficiosa se centra en el deber de solidaridad social base del ordenamiento jurídico interno³⁵. La aplicación de esta figura generalmente se da en sujetos considerados como de especial protección constitucional, debido a su condición de debilidad manifiesta.

d. Ministerio público

La acción de tutela también puede ser presentada por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales a nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo o indefensión. El Defensor del Pueblo será considerado parte en el proceso.

La anterior facultad concuerda con los artículos 118 y 282 de la Constitución Política que establecen que la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo “la defensa, promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, principalmente de quienes se encuentran en condiciones de debilidad manifiestan o presentan dificultades para afrontar la defensa de sus derechos”²⁷.

➤ Por pasiva

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la demanda de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental³⁶, esto es, de ser la persona que con su acción u omisión causó la trasgresión a los derechos³⁷. Empero, no es necesario que la acción de tutela se dirija contra el representante legal de la entidad, basta con que se presente contra el funcionario que con su acción u omisión vulneró o amenazó el derecho cuya protección se invoca.

La informalidad de la acción de tutela permite que, en el evento en que el demandante no tenga claridad acerca de la autoridad que vulneró sus derechos, el juez, en el marco del principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal, deba conformar debidamente el contradictorio y vincular de manera oficiosa a las entidades o servidores públicos que considere. Esta vinculación se puede realizar en cualquier instancia del proceso, sin embargo, cuando en el expediente no se logra acreditar la legitimación por pasiva, la acción de tutela debe ser declarada improcedente.

C. Contenido de la demanda

1. Acción u omisión que amenaza o vulnera un derecho fundamental.

Debido a su carácter informal, en la presentación de la demanda de tutela únicamente se requiere narrar los hechos de los cuales se deriva la presunta amenaza o vulneración, señalar los derechos que se consideren amenazados o vulnerados e identificar y de ser posible, la persona autora de dicho agravio³⁸.

³⁵ T-1075-12. T-690 de 2010?

³⁶ T-1015-06. 84 T-938-12.

³⁷ T-938-12.

³⁸ C-483-08.



El artículo 86 de la Constitución Política establece que para interponer la demanda de tutela se desprenden tres elementos: el primero la necesidad de que exista una acción u omisión; el segundo que dicha conducta amenace o vulnere un derecho, y el tercero que el derecho afectado sea fundamental.

Al respecto, la Corte Constitucional ha definido que *“la afectación objetiva y general de garantías constitucionales, (...), no es presupuesto fáctico apto para edificar sobre él una solicitud de amparo, en la medida en que esta acción está destinada a la protección de los derechos fundamentales de las personas individualmente consideradas”*³⁹.

2. Juramento

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, establece el deber de prestar juramento respecto del hecho de no haber interpuesto otra tutela por los mismos hechos y derechos. *“El escrito de la demanda de tutela debe tener el requisito del juramento en el sentido de que no ha presentado otra demanda de tutela con la misma pretensión”*.

III. ETAPAS PROCESALES ANTES DEL FALLO

Una vez presentada la demanda de tutela, las actuaciones procesales que le siguen son la decisión por parte del juez acerca de su admisión y de ser el caso la declaratoria acerca de su impedimento, la vinculación de terceros y el decreto de pruebas o de una medida provisional. Igualmente, el juez debe notificar la admisión de la demanda y remitir copia de la misma a la parte accionada, y resolver, si así lo amerita, asuntos relacionados con una posible nulidad.

A. Poderes oficiosos del juez

1. Solicitud de pruebas e informes

Por regla general a las partes en el proceso de tutela, al igual que sucede en cualquier proceso judicial, le corresponde probar lo alegado. Sin embargo, en materia de tutela dicho principio adquiere un tamiz menos exigente al tratarse de accionantes en estado de debilidad, pues en estos casos se ha permitido que la parte accionante pruebe en la medida de lo posible⁴⁰ y que el juez decrete de oficio las pruebas pertinentes. Lo anterior, en armonía con el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal y con el fin de garantizar efectivamente los derechos fundamentales.

El plazo para remitir la información puede ser de uno (1) a tres (3) días, según lo fije el juez de acuerdo con el fondo del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación. Los informes que se remitan como resultado de la solicitud del juez se entenderán presentados bajo juramento y en el evento que lo considere indispensable, también podrá solicitar información adicional. También la entidad pública podría solicitar al juez de tutela que notifique todas las providencias que profiera en el trámite judicial, en especial las relacionadas con el decreto de pruebas y la vinculación de terceros a través de un correo electrónico.

³⁹ T-404-04, T- 557-12.

⁴⁰ T-600-09, T-265-10, entre otras.



2. Vinculación de partes, terceros y coadyuvancia.

Ahora bien, en el evento en que se advierta que unos terceros legítimamente interesados no fueron notificados de la admisión de la demanda de tutela y no se ha proferido el fallo en primera instancia, es posible solicitar su vinculación al proceso. Si ya existe una sentencia, los terceros afectados pueden solicitar la nulidad del fallo o su vinculación al proceso. La vinculación en este último evento procede siempre y cuando las circunstancias lo ameriten o estén en riesgo derechos fundamentales de personas en estado de debilidad manifiesta. Lo anterior en armonía con los principios de celeridad y economía procesal, por cuanto la declaratoria de nulidad afectaría en mayor medida los derechos fundamentales. En todo caso, en esta vinculación se debe garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso de quienes se vinculan⁴¹.

Por otra parte, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 señala *que “quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”*.

3. Impedimentos

El artículo 39 del Decreto 2591 de 1991 establece que el juez deberá declararse impedido cuando concurren las causales previstas en el Código de Procedimiento Penal so pena de ser sancionado disciplinariamente; y agrega que en ningún caso será procedente la recusación.

Según la Corte Constitucional, el no permitir recusar al juez en el proceso de tutela se ajusta al principio de celeridad que guía esta acción constitucional, por cuanto ésta debe resolverse en un término sumario y de manera prioritaria⁴². En todo caso, la finalidad de esta figura se conserva al establecer el deber del juez de declararse impedido cuando sea el caso.

4. Medida provisional

En la solicitud de una medida provisional es esencial demostrar su necesidad a fin de evitar la configuración de un daño mayor en los derechos fundamentales. Contrario sensu, si lo que se pretende es levantar una medida provisional se debe demostrar que no existe riesgo de afectación a los derechos fundamentales⁴³.

Decretada la medida provisional, se notificará a la persona contra quien se presentó la solicitud y a los terceros interesados de manera inmediata y por el medio más expedito.

Contra este auto, no proceden recursos⁴⁴. Sin embargo, se puede solicitar el levantamiento de la medida provisional para evitar la configuración de un perjuicio cierto e inminente.

Dentro de las medidas provisionales que ha dictado la Corte Constitucional en sede de revisión se encuentran:

⁴¹ **T-587-07.**

⁴² **T-800-06, A-131-04**

⁴³ Artículo 7° Decreto 2591 de 1991

⁴⁴ **A-089-10, A- 287-10.**



- ✓ El restablecimiento inmediato del servicio de acueducto⁴⁵.
- ✓ La puesta en marcha de un plan de acción para evitar situaciones de desastre en las riveras de un río⁴⁶.
- ✓ Se ordena suspender un fallo judicial, por cuanto está en contravía de decisiones tomadas por la Corte Constitucional y puede afectar a terceras personas y vulnerar el orden jurídico⁴⁷.
- ✓ Se ordena suspender la convocatoria pública para un contrato estatal en aras de proteger unas minorías⁴⁸.
- ✓ Se ordena suspender el pago de acreencias laborales hasta tanto no se dicte sentencia de fondo⁴⁹.

B. Primera providencia

Presentada la demanda de tutela el juez debe proceder a pronunciarse acerca de su admisión y para ello debe verificar:

- a) Si es competente para conocer el asunto puesto a su consideración.
- b) Si se alude explícitamente a la existencia de la acción u omisión que vulneró o amenazó un derecho fundamental de una persona determinada.
- c) Si la parte accionante está legitimada para presentar la demanda de tutela.
- d) Si la parte accionada es la adecuada, por cuanto tiene correspondencia con los hechos producto de la vulneración.
- e) Si se prestó el juramento que exige la norma.

1. Contenido

a. Remisión por competencia

Si revisados los elementos que determinan la competencia, a saber: el lugar donde ocurrió la amenaza o vulneración o donde se producen sus efectos; el juez decide que no es el llamado a conocer del asunto, debe remitirlo inmediatamente al juez competente y notificar dicha actuación a la parte demandante.

En este escenario, es importante señalar que ningún Juez o Tribunal pueden determinar *a priori* contra quien se dirige la acción de tutela y de esta manera fijar *por iniciativa propia* la regla de reparto, pues los responsables de la vulneración de los derechos fundamentales se determinan en la sentencia⁵⁰. Además, así como puede estar de más una entidad demandada, también puede verse la necesidad de vincular a otras entidades, y en todo caso, el factor de la entidad demandada no es determinante para la competencia, salvo si se trata de un medio de comunicación.

b. No admisión.

Si analizados los siguientes cuatro elementos:

- a) Si se alude explícitamente a la existencia de la acción u omisión que vulneró o amenazó un derecho fundamental de una persona determinada.

⁴⁵ T-023-95.

⁴⁶ T-269-96 y T-270-96.

⁴⁷ T-500 -95.

⁴⁸ A-150-09.

⁴⁹ A-241-10

⁵⁰ A-059-11, A-055-07, A- 156-09.



- b) Si la parte accionante está legitimada para presentar la demanda de tutela.
- c) Si la parte accionada es la adecuada, por cuanto tiene correspondencia con los hechos producto de la vulneración.
- d) Si se prestó el juramento que exige la norma.

El juez determina la existencia de alguna falencia, debe proferir un auto en el que exprese las deficiencias y otorgar tres (3) días a la parte accionante para que subsane lo allí señalado.

Cuando no se admite una acción de tutela⁵¹ se debe sustentar precisamente en la necesidad de que los elementos esenciales estén determinados para que proceda la acción de tutela, por lo que esta actuación no contradice las características de preferente y sumario que tiene el proceso de tutela.

Si en los tres (3) días dados para subsanar no se corrige la demanda de tutela, la misma será rechazada. La Corte Constitucional ha definido que *“el rechazo de la solicitud de tutela tiene un carácter excepcional, restrictivo, y no obligatorio para el juez de tutela que conoce del caso concreto”* y *sólo procede cuando la tutela “a) no ofrece claridad, b) la situación no fue corregida por el actor en su oportunidad y, c) el fallador llegó al convencimiento que ni siquiera haciendo uso de sus poderes y facultades podrá esclarecer la situación de hecho objeto de la acción”*⁵².

Si el juez considera que la solicitud debió tramitarse a través de otra acción constitucional debe expresarlo con argumentos jurídicos en el fallo de tutela y por ende no tiene competencia para transmutar la solicitud de protección de derechos fundamentales en otra garantía constitucional⁵³.

c. Admisión

Satisfechos los requisitos señalados o subsanadas las falencias indicadas, el juez debe proferir un auto por medio del cual admite el conocimiento de la acción de tutela y ordena que a la entidad accionada le sea notificada su admisión y se le allegue copia de la demanda de tutela. Una vez el juez avoque el conocimiento de la acción de tutela conforme con las reglas de reparto, se entiende radicada la competencia de acuerdo con el principio de perpetua jurisdicción.

En el mismo proveído y en virtud del poder oficioso del juez, se puede vincular a terceros interesados, a otras personas que pueden ser consideradas como partes, reconocer personería jurídica, solicitar la práctica de pruebas y decidir sobre la solicitud de medida provisional o decretarla de oficio de considerarla procedente.

2. Notificación.

El artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 establece que *“las providencias que se dicten se notificarán a las partes o intervinientes, por el medio que el juez considere más expedito y eficaz”*. Por su parte, el artículo 5 del Decreto 306 de 1992⁵⁴ dispone que *“todas las providencias que se dicten en el trámite de una acción de tutela se deberán notificar a las partes o a los intervinientes (...) El juez velará porque de acuerdo con*

⁵¹ Artículo 17 Decreto 2591 de 1991

⁵² C-483-08

⁵³ A- 119-08.

⁵⁴ “Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991”.



las circunstancias, el medio y la oportunidad de la notificación aseguren la eficacia de la misma y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa”.

Es un medio expedito y eficaz la notificación personal, si ésta no se logra es posible acudir a la notificación mediante comunicación por correo certificado o por cualquier otro medio tecnológico, siempre y cuando exista certeza de que el correo no fue devuelto⁵⁵, o en otros términos que fue recibido por la parte. De todas maneras, es indispensable que la notificación se realice en el menor tiempo posible.

Como el trámite de la acción de tutela es célere, se sugiere al apoderado de la entidad estatal que suministre un correo electrónico, a efectos de que le sean notificadas de este modo, todas las providencias que se expidan en el marco del proceso, entre las que se encuentran las que decretan pruebas, vinculan a terceros y decretan medidas provisionales.

En el ejercicio de la defensa, es importante señalar cuando recibió la comunicación y adjuntar prueba de ello, para efecto de determinar que la respuesta a la demanda de tutela está dentro del término.

La acción de tutela tiene una lógica procesal diferente, que permite la primacía del derecho sustancial sobre el formal, de allí que se deba ser consciente del poder oficioso del juez para suplir las deficiencias en la demanda, y pueda por ejemplo vincular a una entidad que no fue demandada o decretar pruebas que no fueron solicitadas.

C. Contestación de la demanda

La contestación de la demanda de tutela es la oportunidad que tiene la entidad demandada para pronunciarse acerca de la solicitud de protección, argüir sus argumentos relacionados con la procedencia y prosperidad de amparo, allegar pruebas, solicitar pruebas, vincular a otras entidades y el decreto de medidas provisionales. Es el escenario fundamental de defensa, por cuanto en este proceso no existe etapa de alegatos de conclusión, ni otra semejante.

En la contestación de la demanda se deben analizar los elementos fundamentales para determinar la procedencia y la prosperidad del amparo. Así como solicitar pruebas, la vinculación de terceros y el decreto de medidas provisionales.

Es importante realizar una defensa de fondo, por cuanto el juez de tutela tiene el poder de dictar cualquier orden en aras de configurar los elementos para la procedencia del amparo.

Cuando se vinculan múltiples entidades, es importante solicitar la desvinculación y señalar expresamente la entidad que tiene la obligación más determinada, esto es, más concreta y exigible respecto de la satisfacción de derechos.

Si el juez no determina expresamente la desvinculación, la entidad demandada debe estar pendiente de todo el proceso judicial.

Sería conveniente Instruir a los jueces acerca de los costos que implica la vinculación innecesaria a un proceso judicial.

⁵⁵ **Sentencia T-459 de 2003**



Los términos para contestar la demanda son cortos generalmente de 48 horas, por cuanto el juez tiene diez (10) días hábiles para proferir la sentencia de primera instancia. La demanda de tutela puede ser contestada tanto por el representante legal de la entidad accionada, como por cualquier funcionario que tenga relación con el asunto base de la acción constitucional, siempre que exista una clara garantía del derecho a la defensa, a la contradicción y al debido proceso de la persona jurídica de derecho público⁵⁶.

D. Nulidades antes del fallo⁵⁷

El Decreto 2591 de 1991 no establece específicamente causales de nulidad en el proceso de tutela. Sin embargo, ante falencias en el trámite de tutela es posible que para determinar las causales de nulidad en el proceso de tutela es posible acudir al Código General del Proceso⁵⁸, siempre y cuando no se desnaturalice la acción, esto es, no se afecten sus características primordiales.

Presentar solicitud de nulidad en el evento en que la entidad no sea notificada del auto admisorio de la demanda de tutela o de los fallos de instancia; o cuando se advierta que el juez que asumió el conocimiento del asunto no es el competente; o se observe la falta de vinculación de un tercero afectado.

IV. ASUNTOS DE FONDO

Una vez presentada la demanda de tutela, admitido su trámite, notificado a las entidades demandadas y recopiladas las pruebas necesarias, pasa el juez constitucional a dictar sentencia. El primer análisis que se efectúa es acerca del cumplimiento de los requisitos de procedencia, superado dicho estudio se pasa a decidir si prospera el amparo constitucional.

El segundo elemento que se debe analizar es si la acción de tutela tiene vocación de prosperar, para ello se debe verificar la afectación o amenaza a un derecho fundamental, para lo cual es esencial la prueba de la vulneración y claridad en el contenido obligatorio trasgredido por la entidad demandada, y el cumplimiento de las causales específicas de procedibilidad en el caso de la acción de tutela contra una providencia judicial⁵⁹. El análisis de fondo debe conducir a negar o amparar los derechos fundamentales solicitados.

A. Procedencia de la acción de tutela

El análisis sobre la procedencia de la acción de tutela busca determinar si el caso puesto a consideración del juez constitucional contiene los elementos suficientes que ameriten un pronunciamiento de fondo acerca de la vulneración o no de un derecho fundamental. En otros términos, la depuración de estos elementos conduce a que finalmente el juez se centre en resolver un problema de relevancia constitucional, que le permitirá definir si existió o una vulneración a un derecho fundamental, definiendo el contenido de éste, las conductas que pueden resultar atentatorias y las órdenes apropiadas para conseguir la satisfacción del derecho.

⁵⁶ **T-456-09, T-155-00**

⁵⁷ **T-661-14 Nulidades procesales en acción de tutela**

⁵⁸ Ley 1437 de 2017, Artículo 137 Causales de Nulidad.

⁵⁹ SU-061-18 Tutela contra providencia judicial en Acción de Reparación Directa.



La procedencia se analiza en cada caso en concreto y depende de la situación particular en la que se encuentre el accionante. El requisito de la procedencia cuando se trata de accionantes como menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, personas de la tercera edad, miembros de grupos minoritarios como comunidades indígenas y afrocolombianas, o personas en situación de pobreza extrema, el análisis de los elementos de la procedencia, según el caso, tiende a ser menos exigente.

1. Cumplimiento de los requisitos esenciales: legitimación por activa, pasiva, determinación de la acción u omisión que amenaza o vulnera un derecho de carácter fundamental.

La Acción de Tutela es improcedente cuando no se satisface los requisitos esenciales de la acción de tutela si no se configura el elemento de la legitimación por activa, esto es, cuando:

- a) no fue presentada por el directamente afectado en sus derechos fundamentales⁶⁰;
- b) la persona que dice actuar como agente oficioso no probó la situación de debilidad en la que se encuentra el sujeto directamente afectado que le impide ejercer por el mismo la acción;
- c) quien dice actuar como apoderado judicial no allega el escrito en donde consta dicho mandato y
- d) el Ministerio Público actúa en asuntos que no son de su competencia.

No se configura el elemento de la legitimación por pasiva, pues se demanda a una persona que no es responsable de la conducta activa u omisiva que viola presuntamente derechos fundamentales, o, en otros términos, cuando la demanda de tutela se presenta contra una persona diferente a la obligada a responder por la pretensión.

Previamente no se ha configurado una acción u omisión por parte de la autoridad demandada y cuando no se configura una vulneración o amenaza a un derecho fundamental.

2. Inmediatez⁶¹.

La Constitución Política expresamente dispuso que la acción de tutela puede ser presentada en cualquier momento. Esta premisa fue el fundamento para declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 que establecía un término de 2 meses para presentar una demanda de tutela contra una providencia judicial⁶².

La Corte consideró que el hecho de que no exista la caducidad de la acción de tutela, no quiere decir que la misma no deba presentarse en un plazo razonable⁶³

El incumplimiento del requisito de inmediatez se define en cada caso en concreto. Para definir si existe una justificación del tiempo transcurrido entre el hecho vulnerador de los derechos fundamentales y la efectiva presentación de la demanda de tutela, se

⁶⁰ T-557-2012, T-1254-2000, entre otras

⁶¹ T-022-17

⁶² C-543-92, T-339-2015.

⁶³ SU-961-1999



debe tener en cuenta factores como: a) la situación particular en la que se encuentra el demandante, por cuanto el análisis es diferente si se trata de una persona analfabeta, de una persona desplazada por la violencia, de población indígena, afro descendiente o de un agente del Ministerio Público; b) el acceso del demandante a medios logísticos y profesionales; c) el conocimiento del demandante de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales; d) la facilidad del demandante para hacer uso de los mecanismos de protección; e) la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito que imposibilitó al actor interponer prontamente la demanda de tutela; f) la existencia de un hecho nuevo y sorpresivo que cambió las circunstancias previas; g) la permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, es decir, que la afectación continúa y es actual, entre otros elementos.

3. Subsidiariedad⁶⁴

El artículo 86 de la Constitución Política establece que esta acción constitucional sólo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para determinar la procedencia de la acción de tutela por subsidiariedad, se debe valorar si existe o no un medio de defensa ordinario; en caso de que exista se debe establecer si es idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales y si el demandante tuvo oportunidad de ejercerlo.

Para determinar la idoneidad y eficacia en el medio ordinario de defensa se pueden analizar elementos como:

- a) la previsibilidad del resultado;
- b) la rapidez en el desarrollo del proceso y en la adopción de la decisión;
- c) la necesidad de un análisis riguroso de las pruebas;
- d) la situación particular del afectado;
- e) la pretensión de la acción;
- f) los medios de protección en el proceso judicial como por ejemplo las medidas cautelares y demás elementos que permitan determinar que el análisis acerca de la protección de los derechos fundamentales va estar garantizada por el uso del medio ordinario de defensa.

Para considerar procedente la acción de tutela ante la existencia de un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz, se debe configurar un perjuicio irremediable, el cual se caracteriza por ser inminente y grave y requerir de medidas urgentes e impostergables.

Por regla general la acción de tutela es improcedente para el amparo de derechos colectivos. En casos excepcionales, cuando se presenta una afectación evidente a un derecho fundamental, es procedente la acción de tutela.

La acción de tutela es improcedente para el amparo de derechos legales⁶⁵.

4. Carencia actual del objeto.

⁶⁴ T-022-17

⁶⁵ T-1120-2002



La acción de tutela puede declararse improcedente cuando no existe un objeto sobre el cual pronunciarse, esto es, lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “carencia actual de objeto”.

Esta situación se puede configurar ante la presencia de un daño consumado⁶⁶, un hecho superado o la carencia actual de objeto propiamente dicha.

Empero la configuración de estos supuestos, no implica per se, la ausencia de un pronunciamiento de fondo en aras de definir el alcance de los derechos fundamentales considerados como vulnerados.

El daño consumado se configura cuando “no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela

El hecho superado por su parte se presenta cuando la acción u omisión, que causó la amenaza o vulneración ha cesado y se satisfizo lo pedido, de allí que no sea necesario un pronunciamiento de fondo.

5. Desistimiento

El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que *“el recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente”* y agrega *“cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía”*.

La acción de tutela puede declararse improcedente ante el desistimiento de la parte demandante, siempre que no se haya proferido sentencia de tutela y esté en debate las pretensiones individuales del actor, ya que no será posible el desistimiento si se llegare a estimar como un asunto de interés general⁶⁷.

6. Temeridad

La actuación temeraria es regulada por el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991; Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que es razonable que por una actuación temeraria se establezca como sanción disciplinaria la suspensión de la tarjeta profesional del abogado y que no es contrario a la Carta Política el pago de las costas procesales a cargo del responsable de la violación o del peticionario que incurrió en temeridad, pues es una consecuencia lógica y equitativa en el marco de procesos judiciales⁶⁸.

Por consiguiente, para que se configure una actuación temeraria es necesario determinar si existen dos acciones similares, esto es, si se presentan dos acciones con:

- a) identidad de partes;
- b) identidad de hechos;
- c) identidad de pretensión;

⁶⁶ T-448 de 2004.

⁶⁷ A-314-06, A-163-11, T-507-11

⁶⁸ C-543-92



- d) ausencia de hechos o razones jurídicas que justifiquen la interposición de la nueva tutela o modifiquen de manera relevante el problema jurídico ya analizado por la jurisdicción constitucional y
- e) si se actuó con mala fe.

7. Causales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial⁶⁹.

Para que una acción de tutela sea procedente contra una sentencia judicial es necesario que se satisfagan los siguientes puntos:

- a) El asunto bajo estudio debe ser de relevancia constitucional.
- b) Haber agotado todos los medios de defensa judicial ordinarios o extraordinarios.
- c) Cumplir con el requisito de inmediatez.
- d) En el evento de alegarse una irregularidad procesal, es importante demostrar que ésta tiene una incidencia decisiva en la sentencia que se ataca en tutela y que es de gran trascendencia para la garantía de los derechos fundamentales del accionante.
- e) El demandante debe exponer los hechos que generaron la violación de los derechos.
- f) Que no se trate de tutela contra fallos de tutela.

8. Tutela contra tutela

El Tribunal Constitucional ha entendido que no es viable interponer una acción de tutela contra el fallo o providencia que decidió otra acción de la misma naturaleza e hizo tránsito a cosa juzgada. La sentencia de tutela hace tránsito a cosa juzgada cuando se excluye de su revisión por parte de la Corte Constitucional, por cuanto dicha Corporación funge como “órgano de cierre”, lo anterior en aras de proteger los principios de seguridad jurídica y certeza del derecho⁷⁰.

La acción de tutela es procedente:

1. Si está adecuadamente configurada la legitimación por activa y por pasiva, existió una acción o una omisión y con ella se afectó un derecho de carácter fundamental.
2. Si no existe un medio de defensa judicial idóneo y eficaz para el amparo de los derechos fundamentales y se está ante la configuración de un perjuicio irremediable.
3. Si se satisface el requisito de inmediatez.
4. Si no existe una carencia actual de objeto.
5. Si no se configura una actuación temeraria
6. Contra una providencia judicial, si se satisfacen los requisitos determinados en la jurisprudencia, atrás señalados.

Por ello podemos señalar que:

- a). En la presentación de la demanda o en la contestación de la misma, de ser el caso, la entidad pública debe analizar detalladamente el cumplimiento de los requisitos de procedencia señalados en los cuadros anteriores y explicados en

⁶⁹ **SU-061-18 Tutela contra providencia Judicial en Acción de Reparación Directa**

⁷⁰ SU-1219-01, T-353-12.



- este capítulo, pues si éstos no se satisfacen, no es posible analizar el fondo de la acción de tutela y así se evita el azar de una condena judicial.
- b). Cuando la entidad demandada es consciente de que su actuación generó una amenaza o afectación a un derecho fundamental, podría, por sí misma realizar las actuaciones en aras de amparar el derecho afectado. Esto es, lo que se espera de la actuación de las entidades demandadas, es que, advertida la falencia de la administración, se satisfaga y se configure un hecho superado, de este modo, se ahorra el gasto que genera la realización de un proceso judicial.
 - c). Siempre que exista un medio ordinario de defensa, se debe mencionar y demostrar, con cualquier medio de prueba, que el supuesto en el que se encuentra el accionante no configura algún perjuicio irremediable y que el medio de defensa judicial ordinario es idóneo y eficaz respecto del caso concreto del accionante.
 - d). Para efectos de determinar la idoneidad y eficacia de los medios ordinarios de defensa judicial, se sugiere:
 - 1) argumentar que, con los cambios en el ordenamiento procesal colombiano, los procesos ordinarios son más céleres. Si es posible presentar datos estadísticos;
 - 2) señalar, si es pertinente, que el caso bajo estudio requiere de un debate probatorio riguroso que sólo lo ofrece el medio ordinario de defensa judicial;
 - 3) que en el proceso ordinario existen medios procesales que permiten un amparo provisional.
 - e). Cuando la demanda de tutela es presentada por un sujeto de especial protección constitucional, debido a su estado de debilidad manifiesta, ya sea que se trate de una persona desplazada, indígena, afrocolombiana, madre de cabeza de familia, es importante tener en consideración la situación especial en la que se encuentra y la configuración de un perjuicio irremediable.
 - f). Hacer uso de la acción de tutela contra providencia judicial, teniendo en cuenta que, dentro de la misma concepción, es admisible la acción de tutela contra laudos arbitrales y contras sentencias proferidas por las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia y las respectivas secciones del Consejo de Estado.

B. Prosperidad de la acción de tutela

Una vez se supere el análisis acerca de la procedencia de la acción de tutela, se pasa a definir si ocurrió una amenaza o afectación a un derecho fundamental. Para ello es necesario determinar no solo si existe prueba de la conducta que se aduce como vulneradora, sino si la autoridad pública demandada o el Estado en términos generales tenían el deber de garantizar el derecho fundamental que se afirma vulnerado en el supuesto de hecho alegado. En otros términos, para definir la afectación a un derecho fundamental, es necesario determinar el contenido obligacional al que está sujeta la autoridad pública respecto de la garantía de un derecho fundamental en un determinado caso; por todo lo anteriormente expuesto, se hace necesario estudiar lo siguiente:

- 1. Verificación de la afectación de un derecho fundamental.
- 2. Contenido obligacional-determinación del daño antijurídico.
- 3. Requisitos para que prospere la tutela contra una providencia judicial.
 - ✓ Defecto orgánico⁷¹
 - ✓ Defecto procedimental⁷²

⁷¹ 58. T-1057-02.

⁷² T-1226-08.



- ✓ Defecto fáctico⁷³.
- ✓ Defecto sustantivo⁷⁴.
- ✓ Defecto por error inducido⁷⁵.
- ✓ Defecto por decisión sin motivación⁷⁶.
- ✓ Defecto por desconocimiento del precedente⁷⁷.
- ✓ Defecto por violación directa de la Constitución⁷⁸.

C. Sentencia

Verificada la existencia de un derecho fundamental, el alcance del mismo, si éste fue vulnerado o no y el alcance de la obligación de la entidad encargada de satisfacerlo, se procede a decidir el litigio puesto a consideración del juez constitucional, esto es, se dicta sentencia. El juez de primera instancia cuenta con diez (10) días hábiles para proferir la sentencia⁶⁵, el de segunda instancia con veinte (20) días y si es seleccionado para revisión, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional tiene tres (3) meses para proferir el fallo correspondiente.

1. Contenido de la sentencia

Conforme con el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, la sentencia de tutela debe identificar al solicitante, a los sujetos o sujeto de quien provenga la amenaza o la vulneración, la determinación del derecho tutelado, la orden y la *“definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela”*. Ahora, si la amenaza o violación se deriva de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto. En ningún caso, la sentencia de tutela será inhibitoria.

2. Ordenes

Las órdenes en el marco de un proceso de tutela se dan si se ampara, se niega o se declara improcedente la solicitud de amparo. El juez de tutela puede fallar ultra y extra petita y lo decidido en la acción de tutela es independiente de otras acciones de responsabilidad que se pueden generar⁷⁹.

Por consiguiente, cabe resaltar lo siguiente con base en la prosperidad de la acción de tutela:

1. La acción de tutela tiene vocación de prosperar cuando existe prueba de la conducta que se alega como vulneradora del derecho y se concluye que se afectó el núcleo esencial de un derecho de rango fundamental.
2. La presunción de veracidad se configura cuando el juez requiere una información respecto del caso y la misma no fue resuelta por la parte accionante. Si bien este hecho faculta al juez a considerar como ciertas las afirmaciones de la demanda, no constituye para éste una obligación, por cuanto el juez para considerar

⁷³ T-737-07, SU-157-02, T-171-06, T-086-07, T-828-07, T-077-09, T-1103-04, entre otras.

⁷⁴ SU-39912, T-927-10, T-1096-12, T-451-12, T-268-10, entre otras.

⁷⁵ SU-014-01, T- 1192-03, C-590-05, T-702-05, entre otras

⁷⁶ T-749-03, C-590-05, T-709-10, T-302-08.

⁷⁷ T-158-06.

⁷⁸ 65. T-633 de 2013

⁷⁹ Artículo 28 del Decreto 2591 de 1991.



- probados los hechos se debe regir por la sana crítica que implica la valoración conjunta de los medios probatorios que lo lleven al convencimiento de la ocurrencia de un hecho.
3. Es posible allegar cualquier medio de prueba de los aceptados en el proceso de tutela.
 4. El núcleo esencial de un derecho y el contenido obligatorio de la autoridad Estatal se deriva de la Constitución, la ley y los diversos actos que desarrollan los procesos para satisfacer derechos fundamentales.
 5. Para que prospere una acción de tutela contra providencia judicial se debe configurar alguno de los siguientes defectos: orgánico, procedimental, fáctico, sustantivo, por error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente, entre otros.
 6. La sentencia de tutela debe identificar al solicitante, a los sujetos o sujeto de quien provenga la amenaza o la vulneración, la determinación del derecho tutelado, la orden y la “definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela”.

Prosperidad del amparo:

1. Superado el análisis de cumplimiento de los requisitos de procedencia se pasa a analizar el tema relacionado con la prosperidad del amparo.
2. La entidad pública debe allegar o rebatir las pruebas que pretenden ofrecer certeza de la realización de la conducta que se señala como vulneradora de derechos fundamentales.
3. Es importante determinar el núcleo esencial de un derecho fundamental y el contenido obligatorio que ata a la autoridad pública encargada de satisfacerlo.
4. El alcance de un derecho fundamental se debe definir mediante un ejercicio hermenéutico.
5. El contenido obligatorio de la entidad se puede definir con base en las leyes que regulan el actuar de la autoridad respecto del derecho que se señala como vulnerado.
6. Como la orden en tutela no está determinada, se sugiere, en las intervenciones, indicar expresamente las obligaciones de la entidad, para que así mismo se delimiten las órdenes en busca de satisfacer un derecho fundamental.
7. Si la entidad que contesta la demanda no es la responsable, de ser posible debería indicar la autoridad estatal que asimismo tenga el deber de garantizar determinado derecho fundamental.
8. De ser el caso, es importante señalar que para satisfacer un derecho existen diversas instituciones, y que cada una tiene un marco obligatorio diferente o que exige una coordinación entre éstas.

V. ETAPAS PROCESALES POSTERIORES AL FALLO

A. Notificación del fallo

El fallo de tutela debe notificarse por:

(I) telegrama o (II) por otro medio que asegure su cumplimiento, a más tardar al día siguiente de haber sido proferido⁸⁰.

La Corte Constitucional ha señalado que no basta con la introducción al correo del telegrama que contiene la información sobre la decisión tomada por el despacho

⁸⁰ Artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991



judicial para efectos de entender surtida la notificación; sino que es indispensable que la parte o el interesado legalmente en el resultado del proceso conozca la decisión adoptada para lo cual se deben usar, de ser el caso, todos los mecanismos de comunicación⁸¹.

B. Impugnación

Notificada la sentencia de tutela, las partes del proceso tienen tres días para presentar el recurso de impugnación⁸². De este modo, es a partir de la recepción del telegrama o desde el momento en que se conoció de la decisión de instancia, que empieza a correr los tres (3) días para la impugnación, para tal efecto debe existir certeza sobre la fecha de recepción, es decir, debe estar probado el acto de notificación.

La presentación del recurso de impugnación no impide el cumplimiento inmediato de lo ordenado en la acción de tutela.

La impugnación podrá ser presentada por el defensor del pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente.

Si la sentencia de primera instancia no es impugnada se debe remitir a la Corte Constitucional para su revisión. De igual manera, una vez se profiera el fallo de segunda instancia, el expediente debe ser remitido a la mencionada Corporación.

Se sugiere a las entidades públicas que de ser pertinente presenten el recurso de impugnación contra el fallo, soliciten su revisión o la insistencia para su selección a los Magistrados de la Corte Constitucional, al Ministerio Público o a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

C. Trámite de revisión

1. Proceso de selección

El trámite de revisión inicia con la remisión de los expedientes de tutela a la Corte Constitucional. Todos los expedientes de tutela que hayan concluido con sentencia de primera o de segunda instancia deben ser remitidos a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El proceso de selección de un expediente de tutela para su revisión es realizado por dos Magistrados de la Corte Constitucional, quienes son escogidos al azar por un mes para conformar la "Sala de Selección". En la Sala de Selección se analizan las reseñas esquemáticas de los expedientes que llegan a la Corte Constitucional, las peticiones de los ciudadanos en donde solicitan la revisión de su caso y las insistencias de selección presentadas por las autoridades competentes.

2. Contenido de los fallos de revisión

Las decisiones de las Salas de Revisión pueden consistir en: (i) revocar el fallo, (ii) modificar el fallo, (iii) confirmar el fallo, (iv) unificar la jurisprudencia constitucional (Sentencias de Unificación)⁸³ y (v) aclarar el contenido general de las normas

⁸¹ **A-130 de 2004.**

⁸² Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

⁸³ En algunos casos la Corte puede dictar sentencias de unificación (SU) en el evento que: (i) La trascendencia del tema amerite su estudio, (ii) Sea necesario unificar la jurisprudencia respecto a fallos



constitucionales o de los derechos fundamentales. Todos los fallos en sede de revisión deben ser motivados⁸⁴.

3. Notificación

En principio, la decisión tomada por la Corte Constitucional a través de una de sus Salas de Revisión, debe ser comunicada al juez de primera instancia quien es el encargado de: (i) notificar a las partes, (ii) adoptar las medidas tendientes para hacer efectivo el fallo y (iii) conocer de los posibles incidentes de desacato⁸⁵.

D. Inasistencia

Cualquier magistrado de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación pueden solicitar que se revise un fallo de tutela que ha sido excluido de selección, cuando consideren que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.

En la solicitud de petición o de insistencia es importante señalar con claridad el error del juez de tutela al no tomar en consideración ya sean elementos de procedencia o de prosperidad del amparo constitucional.

El momento procesal oportuno para presentar una insistencia a efecto de que sea seleccionada una sentencia de tutela para revisión, es dentro de los quince (15) días calendarios siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección que la excluyó⁸⁶.

En el evento de que la Sala de Selección encuentre fundamento, seleccionará la tutela, de no ser así se informará dentro de los tres días siguientes al solicitante⁸⁷.

VI. ACTUACIONES POSTERIORES AL FALLO

Contra todas las sentencias de tutela pueden proceder los recursos excepcionales de aclaración y de nulidad. Ahora bien, cuando en una sentencia de tutela se amparan los derechos y se ordena la ejecución de una acción o una omisión y ésta se ha incumplido, se puede iniciar un trámite para solicitar su cumplimiento o para sancionar a quien ha incurrido en dicha conducta a través del incidente de desacato.

A. Cumplimiento

Del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 se deriva la facultad del afectado de solicitar el cumplimiento del fallo que ampara sus derechos. El cumplimiento del fallo implica una responsabilidad objetiva que arroja tanto al servidor público que incumplió como al superior requerido. Si bien es cierto, el peticionario puede solicitar el cumplimiento de la sentencia de tutela, es obligación del juez -de oficio- realizar todas las acciones

de tutela, (iii) Sea necesario unificar jurisprudencia respecto de fallos judiciales dictados en diferentes acciones judiciales donde basados en hechos similares se produzcan fallos que discrepen e impidan la vigencia de un derecho fundamental (SU-913 de 2009).

⁸⁴ Artículo 35 Decreto 2591 de 1991.

⁸⁵ Artículo 36 Decreto 2591 de 1991, A-387-10.

⁸⁶ Artículo 51 del Acuerdo 05 de 1992 modificado mediante acuerdo 01 de 29 de abril de 2004.

⁸⁷ Artículo 52 del Acuerdo 05 de 1992.



conducentes al cumplimiento de su orden, en el evento de que se entere de la existencia de un incumplimiento⁸⁸.

Por regla general, el juez que conoció en primera instancia de la acción de tutela es el encargado de hacer cumplir el fallo, incluso en los casos en los cuales el amparo proviene del juez de segunda instancia o de la Corte Constitucional en sede de revisión⁸⁹. Su competencia se mantiene hasta que la orden se cumpla totalmente, esto es, que esté restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza⁹⁰.

La jurisprudencia constitucional ha establecido la posibilidad de que el juez de primera instancia modifique o agregue órdenes a las dictadas en la sentencia, siempre y cuando busque el cumplimiento de la orden inicial y la garantía del derecho fundamental amenazado o vulnerado.

De ser posible, cumplir con lo ordenado en la sentencia de tutela, para efecto de que el trámite de cumplimiento o el de incidente de desacato concluya con carencia actual de objeto. Si no es posible cumplir lo ordenado en la tutela justificar objetivamente las razones del incumplimiento y solicitar, de ser el caso, la transformación de la orden inicialmente proferida.

El término para el cumplimiento que figura en la parte resolutive es en días y horas hábiles⁹¹, si fenece el plazo dado en el fallo y pasan 48 horas y el juez tiene conocimiento del incumplimiento, entonces, ese juzgado de primera instancia se dirigirá al superior del incumplido y lo requerirá para dos efectos: a). Que el superior haga cumplir al inferior la orden de tutela y b). Que el superior inicie u ordene iniciar un procedimiento disciplinario contra el funcionario remiso. Si agotado dicho procedimiento, aún no se ha cumplido con lo ordenado en la acción de tutela, el juez debe adoptar las medidas hacia el cumplimiento de la sentencia.

B. Desacato

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 establece el incidente de desacato como una sanción ante el incumplimiento de una orden de tutela⁹². La persona que incumple lo decidido en una sentencia de tutela incurre en desacato sancionable con arresto de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar⁹³.

El juez que conoce el incidente de desacato debe⁹⁴:

1. Comunicar al incumplido sobre la iniciación del incidente y otorgar la posibilidad de que explique por qué no ha cumplido la orden de tutela y que ejerza su derecho a la defensa.

⁸⁸ **T-185 de 2013.**

⁸⁹ Artículo 27 Decreto 2591 de 1991.

⁹⁰ **T-458-03; T-763-98; T-179-00; SU.1158-03; T-759-03; T-053-05, entre otras.**

⁹¹ **T-971-00, T-968-00, T-1038-00, A-136A-02.**

⁹² Artículo 52 Decreto 2591 de 1991.

⁹³ Artículo 53 Decreto 2591 de 1991.

⁹⁴ **T-459-03.**



2. El auto de apertura del incidente de desacato no debe ser notificado personalmente⁹⁵, sin embargo, requiere ser comunicado⁹⁶.
3. Practicar las pruebas que se soliciten y las que se consideren indispensables;
4. Notificar la decisión como resultado del incidente y
5. Remitir el expediente, en caso de una sanción, al superior jerárquico para que surta la consulta. El superior jerárquico decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.

Así las cosas, cuando un Juez conozca de una tutela contra un incidente de desacato, se debe limitar a estudiar los siguientes aspectos:

- a) si el Juez del desacato actuó de conformidad con la decisión de tutela originalmente proferida;
- b) si el Juez del desacato respetó el debido proceso de las partes; y, finalmente
- c) si la sanción impuesta -si fuere el caso- no es arbitraria.

La solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato pueden ser accionados de manera simultánea o sucesiva. Ambos buscan el goce efectivo de derechos fundamentales y el hecho de que el expediente de tutela se remita a la Corte Constitucional para su eventual revisión no interrumpe ninguno de los trámites.

El desacato implica la responsabilidad subjetiva de quien incumple la orden dada, por lo tanto, no basta con el incumplimiento de la orden de tutela, es necesario la demostración de la negligencia de quien debía cumplir, y esta es demostrable cuando exista el desacato, porque es la voluntad de no cumplir lo que le ha ordenado la ley.

Por ello la defensa en el marco del incidente de desacato se centra en los hechos, informaciones o pruebas en relación con el cumplimiento de las órdenes o en la falta de claridad de la misma. Así, no habrá lugar a imponer sanción cuando la obligación que se deriva de una orden de tutela (i) no ha sido específica o determinada, (ii) no se ha dado la oportunidad de cumplirla a pesar de la buena fe del obligado, (iii) no ha sido precisa -porque no se estableció quien debe cumplirla o (iv) su contenido es difuso.

Por regla general el juez que conoció en primera instancia de la acción de tutela es el encargado de hacer cumplir el fallo y de conocer acerca del incidente de desacato.

De manera excepcional, la Corte Constitucional está facultada para conocer de la solicitud de cumplimiento y del incidente de desacato respecto de una sentencia por esta Corporación proferida.

Además, se requiere que el incidente de desacato haya finalizado y la sanción haya surtido el grado de consulta. Contra la decisión adoptada en incidentes de desacato procede la acción de tutela, si se configura los requisitos previstos como causales de procedencia general y alguna de las causales específicas de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales:

1. El juez que conoce el incidente valora hechos nuevos o documentos que cuestionan el fallo de tutela y no se limita a valorar la información y los

⁹⁵ T-343-11.

⁹⁶ T-1234-08.



documentos respecto del cumplimiento o no de las órdenes dadas en la providencia de tutela.

2. En el trámite del incidente de desacato se presentan vulneraciones al debido proceso que constituyan vías de hecho. No obstante, las fundamentaciones expuestas en la tutela deben haber sido esbozados en el incidente, las pruebas que se pretendan hacer valer deben haber sido solicitadas, conocidas o analizadas en el incidente; todo lo anterior por cuanto la tutela no deja de ser un mecanismo subsidiario de los recursos ordinarios.
3. La decisión del incidente de desacato modifica y altera las órdenes dadas en el fallo de tutela o cuando reabre una discusión constitucional cerrada.
4. Se presenta una falta de notificación del auto de apertura del incidente de desacato.

Revisado lo anterior el proceso de desacato concluye con la expedición de un auto en el cual impone una sanción, se ordena el cumplimiento de una orden o dispone el archivo del expediente:

1. La sanción se establece cuando valoradas todas las circunstancias y adelantado el trámite, se concluye que existe responsabilidad del obligado por el incumplimiento de la orden dada en tutela. La sanción que se debe imponer ha de ser adecuada, razonable y proporcional 335. En este caso, la decisión adoptada debe ser remitida al juez de segunda instancia para que surta el proceso de consulta y una vez concluido éste y confirmada la decisión, para lo cual el juez cuenta con tres (3) días hábiles, la sanción se hará efectiva, pues la consulta procede en el efecto suspensivo. La consulta constituye un mecanismo automático que conduce al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a una de las partes dentro del mencionado procedimiento. De tal manera que su estudio debe limitarse a los razonamientos de la providencia que estableció la sanción por desacato. Por consiguiente, la consulta no puede extenderse al análisis de la legalidad de la sentencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida.
2. Puede suceder que no se haya cumplido lo ordenado y que no exista responsabilidad subjetiva de la persona obligada, caso en el cual, el incidente de desacato puede concluir con una orden de cumplimiento.
3. El archivo del expediente, previa consideración de que las órdenes de tutela fueron cumplidas.

C. Nulidad

La jurisprudencia constitucional ha aceptado excepcionalmente que contra las decisiones emitidas por las Salas de Revisión y aquellas emitidas por la Sala Plena a través de Sentencias de Unificación, es procedente solicitar la nulidad de las mismas cuando se reúnan una serie de requisitos de procedencia y de prosperidad.



La competencia para decretar la nulidad de un fallo de tutela corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional⁹⁷.

Para que proceda el análisis de una solicitud de nulidad se requiere que:

- a) La solicitud sea presentada dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, a menos que sea formulada por un tercero interesado que no se hubiere hecho parte en el proceso de tutela por falta de notificación⁹⁸. La nulidad de una sentencia también puede ser declarada de oficio por el juez competente.
- b) Sea presentada por quien haya sido parte en el proceso o un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas por la Corte. La Procuraduría General de la Nación también está facultada para presentar la mencionada solicitud.
- c) Se presenten razonamientos fuertes, serios y coherentes, se especifique los fundamentos constitucionales violentados y su influencia en la decisión tomada. No basta esgrimir argumentos que denoten un simple inconformismo o desazón con la providencia.

La jurisprudencia constitucional ha determinado que la solicitud de nulidad de una sentencia de tutela, no es el escenario para reabrir el debate jurídico o probatorio ya cerrado, por cuanto no se trata de una tercera instancia o de un recurso más al interior del proceso.

Para que prospere la solicitud de nulidad, es necesario que exista una violación trascendental al debido proceso. Las causales definidas por la jurisprudencia constitucional son las siguientes:

- a).** Cambio Jurisprudencial: Los cambios de jurisprudencia solo pueden ser decididos por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Por ende, si una Sala de Revisión cambia la jurisprudencia de la Corte, se está en presencia de una causal sustantiva de nulidad. Esta causal se pregona de la jurisprudencia consolidada que esté en vigor⁹⁹.
- b).** Desconocimiento de las mayorías exigidas legalmente: Esta causal se configura en aquellos casos en que la providencia de tutela no haya sido dictada acorde con las mayorías señaladas en la ley. Dichas mayorías son así:
 - 1. En sede de revisión, dos (2) magistrados de tres (3) y
 - 2. Respecto de sentencias de unificación dictadas por la Sala Plena, cinco (5) magistrados de nueve (9).
- c).** Incongruencia entre la parte considerativa y la resolutive de la sentencia: Esta causal se presenta cuando existe una constatable contradicción entre los argumentos expuestos en la providencia y el resuelve; o cuando no se presenta motivación alguna.
- d).** Órdenes dictadas a particulares en la providencia de tutela que no fueron vinculados al proceso: Esta causal opera por cuanto a los particulares se les vulnera el derecho de defensa, por cuanto no pueden resguardar sus intereses en el proceso de tutela.
- e).** Desconocimiento de la cosa juzgada constitucional: Esta causal opera cuando una providencia desconoce pronunciamientos dictados por la propia Corte Constitucional que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.
- f).** Omisión arbitraria de análisis de asuntos de relevancia constitucional: Esta causal se presenta siempre que se verifique que aquello no analizado era esencial para el sentido de la providencia.

D. Aclaración.

⁹⁷ T-010-12,

⁹⁸ SU-061-01, A-269-11, entre otras.

⁹⁹ Artículo 34 Decreto 2591 de 1991.



La solicitud de aclaración conforme lo establece el Código General del Proceso, procede por solicitud de parte o de oficio, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella y sea presentada la solicitud dentro de los tres días siguientes a la notificación de la decisión que se pretende aclarar.

Cuando la orden es clara, el obligado debe demostrar que realizó conductas para el cumplimiento de la orden, actuó de buena fe y no con el ánimo de evadir los mandatos. En este escenario, la defensa se puede centrar en aducir dificultad grave para cumplir la orden en aquellos casos que sea absolutamente imposible su cumplimiento, lo cual se debe demostrar.

De esta forma, pueden alegarse situaciones especiales que pueden constituir causales exonerativas de responsabilidad dependiendo de cada caso concreto, es decir, debe tenerse en cuenta si ocurrieron circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales siempre deben ser estudiadas a la luz del principio de la buena fe del demandado.

PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE TUTELAS
EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA

1. Las tutelas solo pueden llegar por éstas vías:
 - 1.1. **Medio físico:** Ventanilla Única de Radicación de Administración de Documentos y Archivo (Palacio Municipal Piso 1)¹⁰⁰
 - 1.2. **Medio digital:** Buzón de notificaciones judiciales (correo electrónico: notificaciones_judicialesalcaldia@pereira.gov.co)¹⁰¹

Nota: En caso haberse conocido la existencia de una tutela que involucre la atención, pronunciamiento o intervención del Municipio de Pereira, el servidor público o contratista que lo advierta, remitirá por competencia, de manera inmediata el asunto a la Dirección de Defensa Jurídica de la Secretaría Jurídica.

2. Conforme al contenido de la tutela y las competencias de las instancias de la administración.
 - 2.1. Se radica en el libro de registro correspondiente por parte del Auxiliar Administrativo de la Secretaría Jurídica.
 - 2.2. La Dirección de Defensa Jurídica, adscrita a la Secretaría Jurídica, efectuará el reparto de las acciones constituciones allegadas, asignando a la dependencia o dependencias que competa el conocimiento del caso, teniendo en cuenta:
 - Derechos fundamentales invocados,
 - Derecho fundamental en mayor riesgo de vulneración.
 - Competencias funcionales¹⁰² y responsabilidad de las Secretaría de Despacho o dependencias adscritas al despacho del alcalde.

Nota: En caso de que en una misma tutela se invoque la protección de varios derechos fundamentales, los abogados deberán comunicarse y compilar una respuesta integral.

- 2.3. Se radica, registra y entrega a cada Secretaría de Despacho o dependencia adscrita al despacho del Alcalde, para su posterior asignación a un profesional de derecho, a fin de que tramite las actuaciones en defensa del municipio al respecto.
 - 2.4. Auxiliar Administrativo de la Secretaría Jurídica, con la información preliminar de la tutela, creará un registro en el SIPROJ, para que los abogados a quienes les sean asignadas las tutelas, incorporen en la plataforma las acciones desplegadas en atención de las tutelas¹⁰³ (contestación, fallo, impugnación, incidente de desacato, contestación, ejecución de la sentencia, informes, etc.).
3. El Profesional Especializado de Defensa Jurídica, generará un cuadro de registro en medio digital, donde incorporará actuaciones desplegadas en la atención de las tutelas, haciendo permanente monitoreo a los abogados para verificar que las mismas, estén incorporadas en el SIPROJ, generando un reporte semanal a la

¹⁰⁰ Ley 594 de 2000, Acuerdo 060/01 Archivo General de la Nación

¹⁰¹ Artículo 197, ley 1437 de 2011

¹⁰² Decreto Municipal 834 de 2016.

¹⁰³ Decreto Municipal 793 de 2012 y Circular 013 de 2018



Dirección de Defensa Jurídica respecto de las tutelas respecto de las cuales no se haya aportado información, o no se haya cargado en sistema. A más tardar, el quinto día de cada mes se emitirá un informe pormenorizado de la defensa jurídica realizada el mes anterior respecto de las tutelas allegadas, identificando las estadísticas respecto de la cantidad de tutelas asignadas a cada dependencia, los derechos más invocados y la efectividad de la defensa jurídica, representada los fallos favorables o desfavorables.

4. Toda vez que cada tutela, da lugar a la generación de un expediente¹⁰⁴, los abogados a cargo de atenderlas, en cumplimiento de la Ley 594/00, la normatividad archivística, las tablas de retención documental, las responsabilidades y obligaciones de su relación laboral o contrato de prestación de servicios, deberán archivar la información que se genere en la atención de cada tutela y al término de los mismos (vínculo laboral o contrato de prestación de servicios), deberán entregar el archivo físico de las tutelas tramitadas al superior jerárquico o supervisor del contrato, y las actuaciones deberán estar actualizadas en el SIPROJ en debida forma, requisitos necesarios para obtener el paz y salvo documental.

¹⁰⁴ Acuerdo 02 de 2014 del Archivo General de la Nación