

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCION TERCERA**  
**SUBSECCION B**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero del año dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente:** Dr. CARLOS ALBERTO VARGAS BAUTISTA

**Referencia:** Exp. No. 2019-002 acumulado 2019-098

**Accionante:** CAMILO ERNESTO DELGADO HERRERA,  
LINDA ESPERANZA PERDOMO RAMÍREZ,  
VÍCTOR JULIO ARIZA LOAIZA,  
MARCO TULIO QUIROGA MENDIETA,  
JUAN EVANGELISTA ÁVILA SÁNCHEZ,  
FLAVIO WILLIAM ROSAS JURADO,  
VÍCTOR HUGO GRACIA CONTRERAS,  
CARLOS ANDRÉS CASTRO, HUMBERTO QUINTERO

**Accionado:** PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

**Derecho fundamental:** Debido proceso

**ACCIÓN DE TUTELA**

(Sentencia)

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el que fuera reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, decide la Sala la **tutela** instaurada por CAMILO ERNESTO DELGADO HERRERA, LINDA ESPERANZA PERDOMO RAMÍREZ, VÍCTOR JULIO ARIZA LOAIZA, MARCO TULIO QUIROGA MENDIETA, JUAN EVANGELISTA ÁVILA SÁNCHEZ, FLAVIO WILLIAM ROSAS JURADO, VÍCTOR HUGO GRACIA CONTRERAS, CARLOS ANDRÉS CASTRO dentro del radicado 2019-002 y HUMBERTO QUINTERO dentro del radicado 2019-098 contra la PROCURADURIA PRIMERA DELAGADA PARA LA VIGILANCIA ADMNISTRATIVA Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

## ANTECEDENTES

### Exp. 2019-002

Mediante escrito del 15 de enero de 2019, la señora **LINDA ESPERANZA PERDOMO Y OTROS**, promovió la referida tutela, reclamando la protección de su derecho constitucional fundamental al debido proceso y defensa, presuntamente vulnerado por el ente accionado.

### Exp. 2019-098

Mediante escrito del 15 de enero de 2019, el señor **HUMBERTO QUINTERO GARCIA**, promovió la referida tutela, reclamando la protección de su derecho constitucional fundamental al debido proceso y defensa, presuntamente vulnerado por el ente accionado.

## HECHOS

Los cuales se sintetizan así:

1. El 24 de febrero de 2016, un ciudadano solicitó a la Procuraduría General de la Nación, adelantar investigación disciplinaria en contra de los Concejales de la ciudad de Ibagué por haber incurrido en violación al régimen de inhabilidades al elegir a Ramiro Sánchez como contralor municipal, toda que este se desempeñó 12 meses atrás como Director de la ESAP.
2. Con ocasión de la denuncia, la Procuraduría Regional del Tolima, el 31 de marzo de 2016 inició indagación preliminar en contra de los Concejales de votaron por la elección del contralor, ordenando la práctica de pruebas.
3. La Procuraduría Regional del Tolima, el 21 de marzo de 2017 citó a audiencia pública a los concejales de la ciudad de Ibagué por las posibles irregularidades en que habrían incurrido en la elección del contralor.

4. La conducta de los concejales fue calificada como gravísima a título de culpa grave.

5. Una vez realizado el trámite disciplinario, el Procurador Primero Delegado para la Vigilancia Administrativa, mediante decisión del 7 de diciembre de 2017, decidió encontrar probado el cargo endilgado y sancionó a los concejales con suspensión de 9 meses.

6. La anterior decisión fue objeto de recurso de apelación, la cual fue resulta y confirmada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

### PRETENSIONES

"2. (...) *Amparar los derechos políticos desde la órbita convencional y los derechos fundamentales al **debido proceso y defensa** a los actores y que han sido quebrantados por la Procuraduría General de la Nación al proferir los fallos sancionatorios del 7 de diciembre de 2017 y 20 de diciembre de 2018, por medio de los cuales se sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo a los Concejales de Ibagué dentro de los procesos con radicado IUS 2016-64816.*

3. *Se dejen sin efecto las decisiones sancionatorias proferidas al interior del proceso IUS 2016-64816, hasta tanto la jurisdicción contenciosa administrativa defina jurídicamente sobre su legalidad*

### ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto del 15 de enero de 2019, se **ADMITIÓ LA TUTELA** con radicado **2019-002** de cuyo inicio se ordenó enterar a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, o quien hiciera sus veces en la forma y términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 (fl. 267 c.1).

Por su parte, el Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué, mediante auto del 16 de enero de 2019, admitió la tutela No. 73001-33-33-003-2019-00008-00 promovida por el señor Humberto Quintero hoy radicado 2019-098.

Mediante auto del 24 de enero de 2019, el referido juzgado ordenó remitir la acción de tutela al considerar que se trataban de acciones de tutela masivas.

Por lo tanto, a través de providencia del 25 de enero de 2019, el magistrado sustanciador avocó conocimiento de dicha acción constitucional y decidió acumular.

### **INTERVENCIÓN DE LOS CONVOCADOS AL TRÁMITE TUTELAR**

**- La Procuraduría General de la Nación** en su escrito de contestación manifestó que la presente acción resultaba improcedente por cuanto no era propio de la tutela reemplazar los procesos administrativos ordinarios o especiales y más aún cuando esos medios ordinarios no se han agotado ni se han adelantado en el respectivo proceso judicial

Precisó que el apoderado de los demandantes solicitaba la suspensión de los efectos jurídicos de las providencias que presuntamente le vulneraron los derechos políticos y el derecho al debido proceso, ante esta situación refirió que debía tenerse en cuenta que lo que pretendía era cuestionar la legalidad de los actos administrativos expedidos dentro del proceso disciplinario, por lo que lo procedente era instaurar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que el juez competente decidiera si hay lugar o no a la anulación del acto administrativo.

Así entonces, indicó que los fallos cuestionados en el presente trámite tutelar estaban amparados por la presunción de legalidad y no debían ser cuestionados a través de este mecanismo constitucional.

Manifestó, que en relación con el perjuicio irremediable, de llegar a presentarse el mismo, este dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ostenta medios idóneos y expeditos de defensa como son las medidas cautelares las cuales tienen naturaleza preventiva, conservativas, anticipadas o de suspensión.

De otro lado, aduce que como la providencia no se encuentra ejecutoriada, resulta improcedente que el apoderado concorra ante la administración sin que exista o se haya consumado el presunto daño.

Finalmente, indicó que la Procuraduría mantenía competencia constitucional y legal para disciplinar a funcionarios públicos elegidos popularmente.

- El Procurador 29 Judicial II para asuntos Administrativos, en su condición de Agente Especial, manifestó que la presente acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad en los términos del artículo 86 de la C.P.

Adujo que no se acreditó un perjuicio irremediable y no se probaron las razones por las cuales acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitar una medida cautelar de urgencia configura un medio de defensa judicial ineficaz.

De otro lado manifestó el escrito de tutela desconocía que respecto de la competencia del Procurador Judicial para sancionar con destitución e inhabilitación servidores públicos de elección popular existe cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias C-028/06, C-500/14, por lo que la medida de suspensión que adopte el supremo director del Ministerio Público es por demás legítima.

#### **PRUEBAS**

- Fallo sancionatorio proferido el 7 de diciembre de 2017, por la procuraduría Primera Delegada para la vigilancia administrativa. (fl. 50 a 98 c.1)
- Fallo de segunda instancia proferido el 20 de diciembre de 2018 por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. (fl. 99 a 136 c.1)
- Auto interlocutorio proferido el 19 de diciembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Santander a través de la cual se admitió la tutela y decretó medida cautelar presentada por el Gobernador de Santander señor Rodolfo Hernández Suárez. (fl. 177 a 187 c.1)
- Sentencia proferida, el 6 de diciembre de 2018, por el Tribunal Administrativo del Caquetá dentro del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho. (fl. 188 a 217 c.1)

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer del presente, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 1º del decreto 1983 de 2017

**ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015.** *Modifícase el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedara así:*

**"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela.** *Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*

(...)

*4. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones de los Fiscales y Procuradores serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad judicial ante quien intervienen. Para el caso de los Fiscales que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Para el caso de los Procuradores que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Administrativos o las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales."*

### 2. Problema jurídico:

Se circunscribe a establecer si la acción de tutela es procedente, para examinar la validez de la decisión mediante la cual la Procuraduría General de la Nación impuso la sanción de suspensión del cargo de los Concejales de Ibagué.

### 3. Procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos. Principio de subsidiaridad.

La Corte ha señalado en su jurisprudencia que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario ya que su objeto no es el de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los ciudadanos. En este sentido, ha indicado que ante la

existencia de otros medios de defensa judicial la acción de tutela por regla general resulta improcedente.

Sobre el particular, se ha dicho<sup>1</sup>:

*"(...) lo dispuesto en el artículo 86 Constitucional que señala que la acción de tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Dicho mandato fue reiterado en el desarrollo normativo de la acción de tutela en el numeral 1° del artículo 6 del decreto 2591 de 1991"*

De igual forma, el garante constitucional ha advertido que la tutela no constituye un mecanismo o una instancia para definir aquellos conflictos que la ley ha establecido como competencia de otras jurisdicciones. Esto, por cuanto el ordenamiento jurídico dispone la existencia de jurisdicciones diferentes a la constitucional, que de forma especializada atienden cada uno de los diferentes conflictos que los ciudadanos elevan ante la administración de justicia. Pero precisando además, que las decisiones de todas las autoridades, incluidas por supuesto las judiciales, deben someterse al ordenamiento jurídico (arts. 4° y 230 C.N.), marco dentro del cual los derechos fundamentales tienen un carácter primordial.<sup>2</sup>

#### **4. El carácter subsidiario de la acción de tutela y la jurisprudencia constitucional relativa a su procedencia respecto de actos administrativos sancionatorios.**

Sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela respecto de los actos administrativos sancionatorios, la Corte Constitucional venía manejando diferentes posiciones.

El Alto Tribunal ha estudiado la procedencia de la acción de tutela para cuestionar la validez o controlar los efectos de actos administrativos mediante los cuales se imponen sanciones disciplinarias.

<sup>1</sup> Corte Constitucional T-161 de 2017

<sup>2</sup> Ídem

El precedente de la Corte no ha sido siempre el mismo y presenta discrepancias en asuntos relativos (i) a la idoneidad y efectividad de los medios judiciales ordinarios y (ii) a la posibilidad de calificar una sanción disciplinaria como un perjuicio irremediable.

**"5.1.4.1. En un primer grupo de casos (T-262 de 1998 y T-737 de 2004) la jurisprudencia emprendió juicios estrictos de procedencia de la acción de tutela cuando se pretenden debatir asuntos relativos a la validez de sanciones disciplinarias. En ese contexto concluyó que la acción de tutela es improcedente en tanto existen medios judiciales ordinarios -la acción de nulidad y restablecimiento del derecho-. Según tales providencias, la imposición de una sanción no es una razón suficiente para afirmar la configuración de un perjuicio irremediable<sup>3</sup>. De ser ello así, afirma la Corte, "se estaría aceptando que todas las sanciones disciplinarias podrían ser objeto de la acción de tutela, con lo cual la justicia constitucional usurparía la función de la jurisdicción contencioso administrativa de revisar los actos administrativos de orden disciplinario."<sup>4</sup>**

(...)

**Esta misma regla fue aplicada por la Corte (T-215 de 2000)<sup>5</sup> en un caso en el que la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación a un funcionario de elección popular. Según esta Corporación, la solicitud de amparo era improcedente puesto que el accionante podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa ante la cual, incluso, cabría proponer la suspensión provisional de los efectos del acto. Adicionalmente, siguiendo lo señalado en la sentencia T-262 de 1998 la Corte advirtió que la sanción, en sí misma, no podía calificarse como un perjuicio irremediable.**

5.1.4.2. Otro grupo de casos suscitaron un examen de subsidiariedad menos exigente y, para el efecto, fueron consideradas las características de la sanción y el funcionario al que se impuso.

**La sentencia T-143 de 2003 examinó la procedencia de la acción de tutela presentada por una funcionaria del Instituto de Seguros Sociales sancionada disciplinariamente con una multa de ochenta (80) días del salario devengado. Concluyó la Corte que la solicitud de amparo era improcedente debido a que podía acudirse a la nulidad y restablecimiento del derecho o también a la simple nulidad y, en ese marco, era factible solicitar la suspensión provisional del acto. Al ocuparse de la existencia de un perjuicio irremediable precisó que no se presentaba en este caso puesto que la sanción no suponía la imposibilidad de acceder al ejercicio de cargos públicos.**

(...)

<sup>3</sup> Sentencia T-292 de 1998 y T-737 de 2004.

<sup>4</sup> Sentencia T-292 de 1998.

<sup>5</sup> La Corte estimó que era improcedente la acción de tutela presentada por quien había sido elegido Gobernador del Amazonas en contra del Procurador General de la Nación y uno de sus procuradores delegados.



Ese mismo año, en la sentencia T-1137 de 2004, la Corte se enfrentó a un caso semejante al juzgado en la sentencia T-1093 de 2004. **Se trató de la acción de tutela presentada por el Gobernador del Departamento de Caquetá a quien la PGN había destituido e inhabilitado por cerca de trece (13) años.** Indicó esta Corporación que **aunque el accionante podría acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dicha alternativa afectaba la continuidad del proyecto político.** Además advirtió que la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo, no conducía a la improcedencia de la acción de tutela en tanto dicha medida se aplica en casos excepcionales, esto es, "sólo ante la manifiesta violación de una norma superior susceptible de percibir con la simple comparación de la disposición acusada y la demostración del perjuicio", señalando a continuación, la "pertinencia improbable en el caso de autos, en el que para resolver se requieren armonizar un conjunto de disposiciones y de pronunciamientos jurisprudenciales". Afirmada la posibilidad de emprender el examen de fondo, dispuso confirmar parcialmente la sentencia de segunda instancia que había otorgado el amparo de manera transitoria, ordenando reintegrar al actor al cargo de Gobernador.

**5.1.4.3. Un grupo de sentencias proferidas entre los años 2005 y 2009 aplicaron las reglas definidas por la Corte anteriormente y precisaron las hipótesis que admitían la procedencia excepcional de la acción de tutela.**

**La sentencia T-954 de 2005 examinó la solicitud de amparo de un grupo de concejales del Municipio del Peñol en Nariño, destituidos e inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos durante diez (10) años. Consideró la Corte que no procedía la acción de tutela dado que existía un medio judicial idóneo y, adicionalmente, el inicio de un procedimiento disciplinario o la imposición de la sanción correspondiente no configuraba automáticamente un perjuicio irremediable. No obstante, la Corte examinó si había sido respetado el principio de tipicidad en el proceso sancionatorio concluyendo que "no se avizora un perjuicio irremediable y no se encontró que en la actuación adelantada en el proceso disciplinario contra los actores, se hubiesen desconocido las garantías propias del debido proceso, por cuanto la Procuraduría Provincial de Pasto y la Procuraduría Regional de Nariño resolvieron el proceso disciplinario en forma adecuada y dentro de sus competencias propias."** La argumentación de la Corte se apoyó entonces en el precedente fijado en la sentencia T-1093 de 2004 que exigía, para determinar la procedencia transitoria, un examen acerca de la posible violación de garantías procesales.

**Posteriormente, la sentencia T-1039 de 2006 precisó algunos aspectos del precedente vigente al definir si procedía la solicitud de amparo de un personero a quien la PGN había destituido e inhabilitado por diez (10) años. Este Tribunal (i) reiteró la improcedencia prima facie de la acción de tutela en aquellos casos en los que existe un medio judicial idóneo y (ii) caracterizó la noción de perjuicio irremediable indicando que para definir su ocurrencia debía tenerse en cuenta, entre otras variables, (a) la condición de sujeto de especial protección del accionante y (b) el tipo de derecho cuyo amparo se solicita y, en particular, si su ejercicio se encuentra sometido a restricciones temporales –por ejemplo, el derecho a ejercer cargos públicos-. En tercer lugar, (iii) señaló que no se requería el cumplimiento de todos los requisitos de procedencia transitoria enunciados en**

*la sentencia T-143 de 2003 puesto que "[e]n la mencionada sentencia no se exige que los anteriores requisitos se presenten de manera concurrente" de forma que "basta entonces que estén presentes algunos de ellos para que la acción de tutela se tome procedente." Establecida en el caso concreto la procedencia transitoria, la Corte emprendió el examen de fondo y concluyó que la interpretación extensiva de una causal de inhabilidad para fundamentar la imposición de la una sanción, desconocía los derechos del accionante.*

(...)

De lo anterior se colige que inicialmente la acción de tutela resultaba improcedente para atacar actos administrativos sancionatorios, por cuanto existían otros mecanismos de defensa.

Posteriormente, dicha posición fue modificada en el sentido de señalar que debía analizarse el perjuicio irremediable.

Ahora bien, en el año 2013, la Corte unificó su postura respecto de las condiciones que hacen procedente la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios y así como profiere la sentencia **SU-712 de 2013**, caso Piedad Córdoba, sentencia que es traída a colación por los accionantes.

En la referida providencia la Corte afirmó que la acción de tutela era procedente, apoyándose en varias premisas:

1. Si bien la improcedencia de la acción de tutela es la regla cuando existen medios judiciales ordinarios, ella se exceptúa en aquellos casos en los cuales se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
2. La jurisprudencia constitucional ha fijado una regla (sentencia SU-039 de 1997) según la cual la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no implica la improcedencia de la acción de tutela, pues pueden coexistir la solicitud de suspensión provisional y la interposición de la acción de tutela.
3. La Corte ha fijado un precedente según el cual la acción de tutela procedería contra actos administrativos sancionatorios cuando se afecten "*derechos políticos que se ejercen en momentos constitucionales preestablecidos y que por su*

*naturaleza no pueden ser objeto de aplazamiento o prórroga de ninguna clase, especialmente cuando se cuestiona la existencia de competencias constitucionales para investigar y sancionar a Congresistas de la República."*

4. La procedencia del amparo exige la demostración de los elementos del perjuicio irremediable, caracterizados en los siguientes términos:

*"(i) Es necesario que existan "motivos serios y razonables que indiquen que una determinada providencia sancionatoria en materia disciplinaria puede haber sido adoptada con desconocimiento de las garantías constitucionales y legales pertinentes y, por ende, con violación de los derechos fundamentales de los afectados, en particular al debido proceso" (...).*

*(ii) El perjuicio que se deriva de la providencia sancionatoria ha de amenazar "con hacer nugatorio el ejercicio de uno o más derechos fundamentales de los sujetos disciplinados".*

*(iii) La imposición de una sanción disciplinaria "que conlleva la imposibilidad jurídica para el afectado de acceder al ejercicio de cargos públicos puede ocasionar un perjuicio irremediable en ciertos eventos" (...). En tal sentido, debe tratarse de un daño que cumple con los requisitos de certeza, inminencia, gravedad y urgente atención, todos ellos característicos de lo que se denomina perjuicio irremediable (...).*

*(iv) Se cumplen los requisitos de certeza e inminencia cuando "cada día que pasa equivale a la imposibilidad absoluta de ejercer la representación de quienes votaron para elegir a una persona para que los represente en una corporación pública" (...). Asimismo, existe un perjuicio irremediable grave "cuando se trata de derechos fundamentales cuyo ejercicio está delimitado temporalmente por la Constitución, por ejemplo, el derecho a la representación política o el derecho a ser elegido miembro de corporaciones públicas" (...).*

*(v) Finalmente, para que la acción de tutela sea viable es necesario que los medios ordinarios de defensa no sean lo suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas sancionatorias impugnadas."*

En conclusión y bajo la jurisprudencia en contexto, se consideraba que era procedente la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios, no obstante, dicha procedencia era excepcional dado que el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios idóneos para adelantar su control judicial.

Entonces, en dicha oportunidad la Corte Constitucional concluyó que la procedencia de la tutela dependía de la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, cuya configuración, exigía:

- I. La existencia de motivos serios y razonables que indiquen la posible violación de garantías constitucionales o legales;
- II. La demostración de que el perjuicio puede conducir a la afectación grave de un derecho fundamental;
- III. La verificación de que el daño es cierto e inminente –de manera que la protección sea urgente–;
- IV. Que se trate de derechos cuyo ejercicio se encuentre temporalmente delimitado; y
- V. Que los medios disponibles no sean lo suficientemente ágiles para juzgar la constitucionalidad y legalidad de los actos sancionatorios.

Así las cosas, podría afirmarse que la acción de tutela es en todo caso procedente dado que los medios de control no darían una respuesta oportuna para la protección de los derechos del accionante y a favor de dicha posición podrían citarse, como lo hizo el accionante, las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la referida sentencia SU-712 de 2013.

Sin embargo, debe indicarse que en reciente pronunciamiento, la Corte volvió a unificar su jurisprudencia y profirió la sentencia **SU-355 de 2015** (caso Gustavo Petro) arguyendo que la sentencia SU-712 de 2013 se había proferido en vigencia del decreto 01 de 1984, en el cual la suspensión provisional de actos administrativos exigía el cumplimiento de rigurosas condiciones para su prosperidad y, en esa medida, su aptitud para enfrentar la violación de los derechos de quien acudía a ella se sometía a significativas restricciones, lo que tornaba por ende, procedente la acción de tutela, pues los mecanismos ordinarios no resultaba eficaces para la protección de los derechos vulnerados.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la referida sentencia de unificación (SU 355/15):

*“5.3.6. La aplicación de las reglas que según la sentencia SU-712 de 2013 definen la procedencia de la acción de tutela cuando se cuestionan actos administrativos sancionatorios, exige considerar los cambios normativos que introdujo la Ley 1437 de 2011 en materia de medidas cautelares. Tales modificaciones inciden directamente en la forma en que deben ser apreciados casos como el que ahora examina la Corte si se considera que según la última de las reglas que establece la citada sentencia “para que la acción de tutela sea viable es necesario que los medios ordinarios de defensa no sean lo suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas sancionatorias impugnadas.”*

*Si bien la Corte reitera la regla de procedencia establecida en la SU-712 de 2013, su aplicación en el caso ahora estudiado no conduce a la misma conclusión a la que se arribó en aquella ocasión. En efecto, la regulación que en materia de suspensión provisional introdujo la Ley 1437 de 2011 y la comprensión que de ella ha tenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, permiten a este Tribunal concluir que el accionante cuenta, prima facie, con un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello.*

*En efecto, al amparo de las normas sobre suspensión provisional, el juez administrativo puede ocuparse de evaluar antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales. Si bien la suspensión provisional de los efectos de un acto de la administración no supone su invalidez, si tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado. Además, de conformidad con la regulación vigente, la solicitud de suspensión provisional puede, en eventos de urgencia valorados por el juez administrativo, adoptarse sin previa notificación de la otra parte.*

*5.3.7. En síntesis, con independencia del sentido que puedan tener en cada caso las decisiones del juez administrativo respecto de la solicitud de suspensión provisional, debe concluirse -en lo que resulta relevante para un juicio de subsidiariedad- que esa alternativa ofrece, en la actualidad, una amplia posibilidad de controlar en un término breve de tiempo los efectos de la decisión de la autoridad disciplinaria. En atención a ello no puede acogerse la misma decisión de la sentencia SU-712 de 2003, adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984.”*

## **5. Caso en concreto**

En el presente caso se tiene que los accionantes pretenden que de dejen sin efecto las decisiones sancionatorias proferidas al interior del proceso IUS 2016-64816, pues

aducen vulneración al debido proceso y defensa al haber sido sancionados con suspensión en el ejercicio del cargo de Concejales de Ibagué, por un lapso de 9 meses.

Sobre el particular, esta Sala, siguiendo los lineamientos expuestos en líneas anteriores ha de indicar, que la tutela es un mecanismo subsidiario y de naturaleza residual establecido de manera excepcional para la protección de los **derechos constitucionales fundamentales** cuando el afectado no dispone de otras vías legales para hacerlos valer. Por lo que a través de ella no se puede suplantar, ni reemplazar, ni derogar, ni suspender los otros procedimientos establecidos en la ley para la protección de los distintos derechos y para la solución de los diversos casos a los que se ve avocada la Administración.

Por lo tanto, acogiendo la tesis planteada por la Corte Constitucional en sentencia SU 355/15, advierte la Sala que la acción de tutela no es el mecanismo procedente para controvertir actos administrativos proferidos en desarrollo de la sanción disciplinaria, pues para ello el legislador ha previsto un mecanismo de defensa judicial EFICAZ, tales como las acciones ordinarias, por lo que los accionantes debieron acudir ante el juez ordinario haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, alegando la presunta ilegalidad de los actos aquí cuestionados, y además en dicho trámite tienen la oportunidad de solicitar la suspensión del acto cuestionado.

En efecto, la norma en mención, establece:

**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.*

En tal sentido la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha señalado:

*" (i) Por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (T-514 de 2003)."*

De conformidad con lo anterior, advierte la Sala que el ordenamiento jurídico prevé un medio de control específico cuyo conocimiento correspondería a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante el cual se pueden dirimir los conflictos relativos a la validez de los actos expedidos por la entidad accionada; el cual se presenta como idóneo y eficaz para resolver las cuestiones jurídicas derivadas de las actuaciones de entidades estatales por las presuntas irregularidades respecto la legalidad de los actos administrativos.

Adicional a lo anterior, en el trámite de nulidad la ley prevé la adopción de medidas cautelares mediante las cuales los aquí accionantes puede solicitar la suspensión de loa acto administrativos cuestionados, como medida de protección de sus derechos.

En efecto, el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo sobre las medidas cautelares señala:

*"Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

<sup>6</sup> T-435 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

2. *Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (subrayado intencional)**

4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

5. *Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”*

En virtud de lo expuesto, encuentra la Sala que la Ley 1437 de 2011 no sólo prevé medios de control efectivos para debatir la nulidad de los actos de la administración, sino que establece un panorama de protección cautelar de quienes se ven afectados con las decisiones de la administración, de tal suerte que de acreditarse los presupuestos necesarios para la medida a priori se puedan suspender de manera provisional los efectos de los actos administrativos sujetos a control jurisdiccional. Por lo cual con dicho procedimiento puede alegar la presunta vulneración de sus derechos.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha manifestado, que la acción de tutela es improcedente, porque no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse para controvertir la legalidad de los actos de la administración, así<sup>7</sup>:

*“La Sala confirmará el fallo impugnado, teniendo en cuenta que como lo señala el Tribunal a quo, la acción de tutela es residual y subsidiaria, y solo procede cuando la persona no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sentencia del 12 de febrero de 2004, C.P. Dr. Filemón Díaz Ochoa Rad. No. 05001-23-31-000-2003-4000-01 (AC)



*irremediable, y por cuanto, según lo normado en el artículo 6, numeral 5 del Decreto 2591, la protección o amparo no puede darse cuando se trate de actos de carácter general, impersonal o abstracto. En numerosas oportunidades ha dicho esta Sala que en casos como este, la acción de tutela es improcedente, porque no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse para controvertir la legalidad de los actos de administración, por cuanto existen otros mecanismos de defensa judiciales, que son, en este caso, la acción pública de nulidad que puede ejercitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Existiendo otros mecanismo judiciales con los que puede contar el actor para controvertir la legalidad del Decreto 2566 de 2003, la acción de tutela no puede proceder para solucionar dicha controversia."*

En efectos las decisiones cuestionadas, constituyen un acto administrativo que gozan de la presunción de legalidad, la cual debió o debe ser desvirtuada por los tutelante mediante los diferentes mecanismos que consagra el ordenamiento jurídico, máxime si se tiene en cuenta que se está acusando las decisiones de la administración por ilegales al haberse proferido sin competencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el actor debe acudir ante el juez natural haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el Artículo 138 del CPACA, alegando la presunta ilegalidad de los actos aquí cuestionados, y además en dicho trámite tiene la oportunidad de solicitar la suspensión de los actos demandados. Por lo cual con dicho procedimiento puede alegar la presunta vulneración de sus derechos.

Por lo tanto, observa la Sala que los accionantes tienen a su alcance otros mecanismos idóneos para la defensa de sus derechos, los cuales no pueden ser reemplazados por ésta vía, circunstancia que hace que la presente acción resulte improcedente, según lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

Entonces, contrario a lo señalado por los accionantes en cuanto a la poca eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto arguyen que deben agotar requisito de procedibilidad, debe señalarse que el artículo 590<sup>8</sup> del Código General del Proceso, prevé que se puede solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares sin acudir directamente a la jurisdicción sin previo agotamiento del requisito de procedibilidad.

---

<sup>8</sup> En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

Por lo tanto, considera esta Sala que no les asiste razón a los accionantes al indicar que la acción de tutela es el único mecanismo eficaz para la protección de sus derechos, pues como se dejó sentado el legislador previó mecanismos ordinarios para la protección de los derechos y en ellos, la posibilidad de solicitar medidas cautelares como la que ahora nos ocupa.

De otro lado, frente a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ha de advertir la Sala que los accionantes no acreditaron la existencia de un perjuicio irremediable con ocasión a la sanción.

Además de lo anterior, debe precisarse que la sanción de suspensión del cargo no es un perjuicio irremediable *per se* pues dicha sanción no supone la imposibilidad de acceder al ejercicio de cargos públicos, como pretenden hacerlo ver los accionantes al manifestar que se les restringe el ejercicio de sus derechos dentro de una democracia constitucional.

Entonces, se ha señalado que **este perjuicio debe ser inminente, grave urgente e impostergable**, es decir que no se espera a la intervención del juez o perderá todo valor subjetivo para su titular.

En consideración de lo anterior, frente a la excepción que establece el artículo 86 de C.P., y reiterada en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, referente a que a pesar de que el afectado cuente con otro medio de defensa, puede ejercer la acción cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En caso en concreto, observa esta colegiatura que no existe en el caso en estudio la configuración de un perjuicio irremediable, esto es un perjuicio grave e inminente para los accionantes, que haga procedente esta acción como mecanismo transitorio, pues de los hechos narrados en el libelo de la tutela no se advierte una vulneración grave de sus derechos fundamentales y por ende un perjuicio inminente, grave urgente e impostergable.

Así las cosas, considera esta Sala que no hay prueba que haga necesario el pronunciamiento del juez constitucional para desplazar las competencias propias que tienen los jueces ordinarios.

Por todo lo expuesto, concluye este cuerpo colegiado que los accionantes tienen a su alcance los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador para proteger sus derechos y que no han hecho uso de ellos, por lo que la acción se torna improcedente; pues interpretación contraria nos llevaría a que se tomara la tutela como un medio para desplazar las competencias ordinarias, lo que de suyo desnaturaliza la acción.

En ese orden de ideas, este Cuerpo Colegiado rechazará por improcedente la acción de tutela incoada por los Concejales de Ibagué Camilo Ernesto Delgado Herrera, Linda Esperanza Perdomo Ramírez, Víctor Julio Ariza Loaiza, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Flavio William Rosas Jurado, Víctor Hugo Gracia Contreras, Carlos Andrés Castro (Exp. 2018-002) y Humberto Quintero García (Exp. 2018-098)

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la Acción de Tutela presentada por los señores **CAMILO ERNESTO DELGADO HERRERA, LINDA ESPERANZA PERDOMO RAMÍREZ, VÍCTOR JULIO ARIZA LOAIZA, MARCO TULIO QUIROGA MENDIETA, JUAN EVANGELISTA ÁVILA SÁNCHEZ, FLAVIO WILLIAM ROSAS JURADO, VÍCTOR HUGO GRACIA CONTRERAS, CARLOS ANDRÉS CASTRO**, dentro del expediente con radicado 2018-002 y el señor **HUMBERTO QUINTERO GARCÍA** dentro del expediente con radicado **Exp. 2018-098** contra la **PROCURADURIA PRIMERA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes lo aquí decidido, en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Para tal efecto Secretaria de la Sección deberá dejar constancia en el expediente de que la notificación se surtió en debida forma, señalando la fecha en que recibió o quedó notificado cada uno de los sujetos procesales mencionados.

**TERCERO:** Contra la presente decisión procede la impugnación ante el Honorable Consejo de Estado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado, el fallo se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. (art. 31 Dcto 2591/91).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Aprobado en sesión de la fecha. Acta No. )



**CARLOS ALBERTO VARGAS BAUTISTA**  
Magistrado



**FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
Magistrado



**HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLON**  
Magistrado