



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia	Acción de tutela
Radicación	68001-23-33-000-2025-00050-01
Demandante	DANIL ROMÁN VELANDIA ROJAS
Demandada	JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DE BUCARAMANGA
Temas	Acción de tutela. Carencia actual de objeto. Trámite medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el señor *Danil Román Velandia Rojas* contra la sentencia de 12 de febrero de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que dispuso lo siguiente:

«PRIMERO. DECLARASE la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente proceso, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia».

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 3 de febrero de 2025¹, en nombre propio, el señor *Danil Román Velandia Rojas* instauró acción de tutela contra el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

«PRIMERO: Sírvase TUTELAR MIS DERECHOS al Debido Proceso Art 29, por mora judicial al desconocimiento del art 41 de la ley 472 de 1998, y el acceso a la administración de justicia, de la Carta Superior que me está siendo vulnerado al ATENDER EN DEBIDA FORMA mis pretensiones

SEGUNDO: Solicito ordenar al accionado, dar cumplimiento a las etapas procesales, esto es, proceder a publicar el auto de obedecer y cumplir lo dispuesto por el superior, del mismo modo; proceder a liquidar las costas y agencias en derecho y, finalmente, dar trámite al incidente de desacato».

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. En el año 2021, el tutelante interpuso medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra el Municipio Floridablanca, el Banco Floridablanca Inmobiliario y la Personería Municipal de Floridablanca.
- 2.2. Del asunto conoció el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga, bajo el radicado Nro. 68001-33-33-015-2021-00159-00. Mediante sentencia de 22 de marzo de 2024, dicha autoridad judicial amparó los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y un ambiente sano, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad pública, a la

¹ Samai, índice 2.



seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos. En consecuencia, dispuso una serie de órdenes para garantizar la protección de tales derechos como la terminación de obras de construcción, entre otras.

- 2.3. El Banco Inmobiliario de Floridablanca, el Municipio de Floridablanca y el actor popular presentaron recurso de apelación contra sentencia proferida por el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga.
- 2.4. En sentencia de 4 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo de Santander modificó y revocó ciertas de las órdenes impartidas en primera instancia y confirmó otras.
- 2.5. En auto de 23 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Santander negó la solicitud de aclaración, adición y complementación de la sentencia de segunda instancia.
- 2.6. El 2 de septiembre de 2024, el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga recibió el expediente remitido desde segunda instancia.
- 2.7. El actor manifestó que el 2 de septiembre, 12 de noviembre de 2024, 5 de diciembre, 10 de diciembre, 11 de diciembre, 14 de diciembre, 15 de diciembre de 2024 y 21 de enero de 2025 formuló solicitudes para dictar auto de obedecer y cumplir, liquidación de costas y apertura del incidente de desacato.

3. Fundamentos de la acción

El tutelante manifestó que se están vulnerando sus derechos fundamentales dado que el expediente se encuentra en el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga desde septiembre de 2024 y aun así dicha autoridad no ha proferido auto de obedecer y cumplir, no ha liquidado costas y agencias en derecho y no ha dado trámite al incidente de desacato propuesto.

4. Trámite e intervenciones

- 4.1. Mediante auto de 3 de febrero de 2025, se admitió la acción de tutela interpuesta por el señor *Danil Román Velandia Rojas* contra el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga; y se ordenó efectuar las notificaciones correspondientes.
- 4.2. El **Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga** informó que el 11 de febrero de 2025 *«dispuso obedecer lo resuelto por el superior, liquidar las agencias, aprobar las costas y ordenar requerimiento en el presente asunto»*. También sostuvo que en el pasado el actor ya ha acudido a la acción de tutela, en tres oportunidades bajo los radicados Nro. 68001-23-33-000-2022-00119-00, 68001-23-33-000-2022-00554-00 y 68001-23-33-000-2023-00270-00.

Manifestó que tiene en su inventario más de 600 procesos pertenecientes a los sistemas oral y escritural. Esto sin contar las tutelas y los incidentes de desacato, así como las demás acciones constitucionales que incrementan su inventario y desbordan la capacidad del equipo de trabajo. Afirmó que el volumen de trabajo y la complejidad de las diferentes solicitudes son altas.

De otra parte, sostuvo que la acción de tutela no es un instrumento alternativo, supletorio o paralelo de la actividad jurisdiccional de administrar justicia, sino que es un mecanismo excepcional al que solo se puede acudir cuando se han agotado todas las posibilidades dentro del respectivo proceso sin que se hubiese logrado subsanar el presunto agravio.



Por lo expuesto, solicitó negar las pretensiones invocadas por la parte accionante y declarar la improcedencia de la acción dada la carencia actual de objeto por hecho superado.

5. Providencia impugnada

Mediante sentencia de 12 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Santander declaró la carencia de objeto por hecho superado, pues encontró que en auto de 11 de febrero de 2025 el Juzgado Quince Administrativo Oral de Bucaramanga dispuso obedecer y cumplir lo ordenado por la autoridad judicial de segunda instancia, liquidó costas y agencias en derecho y ordenó no iniciar incidente de desacato en tanto que los términos establecidos por el Tribunal Administrativo de Santander para el cumplimiento de la sentencia aún no habían culminado.

Por lo tanto, concluyó que lo pretendido por el accionante, ya había sido atendido.

6. Impugnación

El accionante impugnó la sentencia de primera instancia pues, aunque reconoció que en el caso sí se configuró el hecho superado, en su criterio es necesario que el juez de tutela establezca una serie de reglas sobre el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, debido a que la legislación que regula este último no establece el término para resolver el incidente de desacato ni la procedencia de recursos.

En consecuencia, solicitó «...*fijar las reglas para los procesos de las acciones populares, los términos para resolver para el incidente de desacato el mismo medio y, advertir si proceden o no los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra el auto no apertura o no, contra el auto que sanciona o no o solo procede el argot de subir el consulta en el efecto devolutivo*».

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala establecer si le asistió razón al juez de tutela de primera instancia al declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, en razón a que en auto de 11 de febrero de 2025 el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga dispuso obedecer lo resuelto por el superior, aprobar la liquidación de costas y no dar apertura al incidente de desacato solicitado.

Se prescindirá del análisis sobre la configuración de la cosa juzgada o actuación temeraria, puesto que las tres acciones de tutela mencionadas por el Juzgado accionado, si bien se relacionan con el medio de control interpuesto por el tutelante, versan sobre aspectos diferentes a los alegados en el escrito de tutela bajo estudio ocurridos en los años 2022 y 2023.



3. Carencia actual de objeto

La acción de tutela fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata de derechos fundamentales ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

Su finalidad, entonces, es evitar que una amenaza a un derecho fundamental se materialice, o una vez la vulneración ya se ha producido hacer que cese. Por ende, cuando los hechos que motivaron la acción desaparecen o cuando no hay forma de resarcir el daño ya producido, la tutela pierde su razón de ser.

La jurisprudencia constitucional ha denominado tal fenómeno como carencia actual de objeto y ha señalado que, generalmente, este se presenta por: (i) hecho superado, (ii) daño consumado y (iii) situación sobreviniente.

Sobre esta clasificación, la Corte Constitucional en Sentencia T-280 de 2020 precisó:

«(...) la doctrina constitucional ha desarrollado el concepto de la “carencia actual de objeto” para identificar este tipo de eventos y, así, denotar la imposibilidad material en la que se encuentra el juez de la causa para dictar alguna orden que permita salvaguardar los intereses jurídicos que le han sido encomendados. Sobre el particular, se tiene que éste se constituye en el género que comprende el fenómeno previamente descrito, y que puede materializarse a través de las siguientes figuras: (i) “hecho superado”, (ii) “daño consumado” o (iii) de aquella que se ha empezado a desarrollar por la jurisprudencia denominada como el acaecimiento de una “situación sobreviniente”.

La primera de estas figuras, regulada en el artículo 26 del decreto 2591 de 1991, comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se eliminó la vulneración a los derechos fundamentales del actor, esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, (i) se superó la afectación y (ii) resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer.

La segunda de las figuras referenciadas, consiste en que a partir de la vulneración iusfundamental que venía ejecutándose, se ha consumado el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela imparta una orden al respecto.

Para finalizar, se ha empezado a diferenciar por la jurisprudencia una tercera modalidad de eventos en los que la protección pretendida del juez de tutela termina por carecer por completo de objeto y es en aquellos casos en que, como producto del acaecimiento de una “situación sobreviniente” que no tiene origen en el obrar de la entidad accionada, la vulneración predicada ya no tiene lugar, sea porque el actor mismo asumió una carga que no le correspondía, o porque, a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la litis».

Específicamente, sobre el hecho superado, la Corte Constitucional ha señalado algunos requisitos que se deben examinar en cada caso concreto:

«1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa. 2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado»².

Así pues, la carencia actual de objeto se configura en los casos en que, en el lapso transcurrido entre la radicación de la acción de tutela y la expedición de la sentencia, el demandado adelantó las acciones tendientes a cesar la vulneración de los derechos fundamentales, lo que por sustracción de materia hace inocuo cualquier pronunciamiento u orden del juez de tutela para lograr el amparo de los derechos.

² Corte Constitucional. Sentencia T-238 de 2017.



4. Análisis del caso

- 4.1. El accionante alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, pues para el 3 de febrero de 2025, día en que radicó la acción de tutela, el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga aún no había proferido auto en el que dispusiera obedecer y cumplir, liquidara costas y agencias en derecho e iniciara el incidente de desacato propuesto.

Al respecto, la Sala encuentra que la acción de tutela carece de objeto, porque el hecho que originó su interposición dejó de existir en el curso del presente trámite. Esto se debe a que mediante auto de 11 de febrero de 2025 el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga resolvió esos tres aspectos en los siguientes términos:

- «1. *OBEDEZCASE Y CÚMPLASE lo resuelto por el H. Tribunal Administrativo de Santander mediante providencia del 04 de mayo de 2024 que MODIFICÓ el numeral primero y cuarto, REVOCÓ Y MODIFICÓ el numeral tercero y sexto y CONFIRMÓ en sus demás partes la Sentencia de primera instancia proferida por este Despacho el 22 de marzo de 2024.*
2. *APROBAR la liquidación de las costas elaborada por la secretaría en la suma de UN MILLON TRESCIENTOS MIL PESOS MCTE (\$1.300.000) a cargo del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA y a favor de la parte demandante DANIL ROMAN VELANDIA ROJAS*
3. *Por secretaria, EXPÍDANSE las copias respectivas a las partes interesadas.*
4. *En atención a lo solicitado por el accionante este Despacho no dará apertura formal al incidente de Desacato por cuanto es evidente que los términos establecidos en la Sentencia para su cumplimiento integral no han finalizado, sin embargo, conforme a lo dispuesto en el literal b del artículo tercero de la sentencia proferida el 22 de marzo de 2024 modificada el 04 de mayo de 2024 por el H. Tribunal Administrativo de Santander, REQUIÉRASE al señor JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL en su calidad de ALCALDE del Municipio de Floridablanca para que antes del 03 DE MARZO DE 2025, inclusive, se sirva remitir las acciones que ha desplegado para materializar el cumplimiento de la orden judicial precitada. Líbrese la comunicación electrónica».*

De manera que, al haberse desplegado en el curso de la tutela la conducta esperada por la parte accionante, la situación objeto de estudio se enmarca en la figura de la carencia actual de objeto, como en efecto lo declaró el juez de tutela de primera instancia. Por lo tanto, resulta inocuo un pronunciamiento adicional por parte del juez de tutela, pues se cumplió con la actuación omitida, que a juicio del tutelante constituía la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

De otro lado, se subraya que en la impugnación el actor no expuso ningún motivo de inconformidad frente a la sentencia de primera instancia impugnada. De hecho, aquel reconoció que «HUBO HECHO SUPERADO», lo cual demuestra que comparte las razones por las cuales se declaró la improcedencia por la configuración de la carencia de objeto.

Se considera, adicionalmente, que no hay lugar a analizar la solicitud formulada en el escrito de impugnación consistente en «fijar las reglas para los procesos de las acciones populares, los términos para resolver para el incidente de desacato el mismo medio y, advertir si proceden o no los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra el auto no apertura o no, contra el auto que sanciona o no o solo procede el argot de subir el consulta en el efecto devolutivo». Esto obedece a que tal requerimiento incluido en el escrito de impugnación excede el objeto por el cual se interpuso originalmente la tutela.

Sobre este aspecto, la Sala es del criterio que los hechos sobre los que se fundamentó la acción constituyen el marco sobre el cual el juez de tutela fija el



debate. Por consiguiente, no hay lugar a que en segunda instancia el actor modifique sustancialmente lo solicitado en un inicio.

Justamente, tal circunstancia es la que se presenta en el asunto, en tanto que la acción originalmente se interpuso por la inconformidad del actor respecto a la presunta mora del Juzgado accionado al no haber proferido auto de obediencia y cúmplase, liquidado costas e iniciado el incidente de desacato. En cambio, en la impugnación lo solicitado dista completamente de tales aspectos, pues hace referencia a que la legislación que rige el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos tiene vacíos frente a los cuales solicitó que la Sala fijara una serie de reglas.

Con todo, y al margen de las facultades del juez de segunda instancia, se precisa que el juez de tutela no está llamado a ejercer tal labor, pues lo solicitado por el impugnante no versa sobre la presunta vulneración de derechos fundamentales en un caso específico, sino sobre un debate genérico sobre supuestas omisiones legislativas y las reglas para llenar tales vacíos.

5. Conclusión

Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia mediante la cual se declaró la carencia de objeto de la acción de tutela interpuesta.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de 12 de febrero de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
4. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>