



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

**Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Bogotá, D. C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2026-07865-00  
**Demandante:** LUZ ELENA RUÍZ HENAO  
**Demandado:** CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA,  
SUBSECCIÓN A

**Tema:** Tutela contra providencia judicial

**AUTO ADMISORIO – NIEGA MEDIDA**

---

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

La señora Luz Elena Ruíz Henao, por conducto de apoderada judicial<sup>1</sup>, instauró acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social, «en conexidad con el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas».

Dichas garantías constitucionales las estimó vulneradas por la autoridad judicial accionada con ocasión de sentencia proferida el 5 de marzo de 2026 que revocó del 10 de septiembre de 2021 dictada por el Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, que había accedido parcialmente a las pretensiones dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con radicado 66001-23-33-000-2017-00705-00/01.

**1.2. Solicitud de medida provisional**

Con el escrito de amparo, la parte accionante pidió como medida provisional, lo siguiente:

«Solicito respetuosamente al juez constitucional que, como medida provisional, ordene la suspensión inmediata de los efectos de la condena en costas impuesta a la señora Luz Elena Ruíz Henao en la sentencia proferida el 5 de marzo de 2026 por el

---

<sup>1</sup> Índice 002 de Samai. Poder conferido mediante mensaje de datos a la abogada Diana Cristina Erazo Casanova.



Demandante: Luz Elena Ruíz Henao  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2026-07865-00

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso radicado 66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)».

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, los artículos 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.1 numeral 7° del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, por cuanto se dirige contra el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.

### **2.2. Marco normativo de las medidas provisionales en las acciones de tutela**

Para resolver el caso concreto, nos remitimos al artículo 7° del Decreto Ley 2591 de 1991 «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política», en el que se establece que, desde el momento de la presentación del requerimiento, el juez que conoce de la acción de tutela, si lo considera necesario y urgente para proteger derechos fundamentales, puede adoptar las medidas que estime pertinentes.

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

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

### **2.3. Caso concreto**

La parte accionante requirió como medida provisional la suspensión provisional de los efectos de la sentencia del 5 de marzo de 2026, notificada el 24 del mismo mes y año, por la autoridad judicial accionada.

Como sustento, señaló que la medida resultaría necesaria para evitar que, durante el trámite constitucional, «se adelanten actuaciones de liquidación, cobro, ejecución o exigibilidad de las costas impuestas en la providencia cuestionada, antes de que se determine si dicha decisión vulneró los derechos fundamentales de la accionante por defecto fáctico y falta de motivación suficiente».



Consideró que se encuentra frente al riesgo de asumir el pago de una condena por costas, derivada de una providencia cuya constitucionalidad se encuentra cuestionada.

El artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 señala que, desde el momento de la presentación de la solicitud, el juez que conoce de la acción de tutela, si expresamente lo considera necesario y urgente para proteger derechos fundamentales, puede suspender la actuación en concreto que, a juicio de la parte actora ocasiona la vulneración del derecho fundamental invocado.

Así mismo, debe apreciarse fácilmente que existe una amenaza o vulneración de un derecho fundamental en razón a ella y, además, se debe advertir serias posibilidades de que finalmente se acceda a la protección constitucional solicitada.

No obstante, en el escrito de tutela, aunque, se realiza un relato de la trasgresión de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados con ocasión de la sentencia cuestionada que impone el pago de costas procesales, lo cierto es que la accionante busca suspender los efectos de dicha providencia sin que sea posible evidenciar un daño inminente, grave e impostergable que requiera la intervención excepcional del juez constitucional y que amerite desconocer el principio de seguridad jurídica del que están dotadas las decisiones judiciales.

Debe recordarse que cuando se exige el decreto de una medida provisional es necesario que la vulneración de las garantías constitucionales alegada sea inminente y contundente; por lo que no es posible disponer tales órdenes en escenarios eventuales o en donde sean hipotéticos los posibles daños, bien sea por acción u omisión.

En torno al concepto de perjuicio irremediable la sentencia T – 494 de 2010 acotó lo siguiente:

Ahora bien, frente a la procedencia excepcional de la acción cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable.

Lo anterior significa que, sin menoscabo de lo que se decida en el presente trámite, no se encuentran acreditados los presupuestos para el decreto de la medida provisional solicitada. Aunado a que el trámite breve y sumario con el que se resuelve esta acción constitucional garantiza los principios de celeridad y de acceso efectivo a la administración de justicia.



#### 2.4. Admisión de la demanda

Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021, se dispone:

**PRIMERO: ADMITIR** la solicitud presentada por la señora Luz Elena Ruíz Henao.

**SEGUNDO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional, por las razones expuestas.

**TERCERO: NOTIFICAR** la existencia de la presente acción al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, como autoridad accionada, para que dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refiera a sus fundamentos, y allegue las pruebas que consideren pertinentes.

**CUARTO: VINCULAR** en calidad de terceros con interés jurídico legítimo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al municipio de Pereira, a la Personería municipal de Pereira [parte demandada dentro del proceso ordinario], así como al Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión [*a quo* del proceso contencioso].

Lo anterior, para que, si lo consideran pertinente, en el término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de su recibo, intervengan en la actuación, por cuanto les puede asistir un interés en esta providencia que se adopte.

**QUINTO: OFICIAR** a las secretarías del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A y del Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, para que publiquen en su página *web* copia digital del escrito de tutela y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

**SEXTO: REQUERIR** al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A y al Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, para que dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de notificación del presente auto, alleguen copia la totalidad del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con el radicado 66001-23-33-000-2017-00705-00/01.

**SÉPTIMO: ADVERTIR** a las autoridades oficiadas y entidades vinculadas que, en caso de no cumplirse con el requerimiento, se utilizarán por este Despacho las potestades correccionales, que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

**OCTAVO: TENER** como pruebas los documentos allegados con la solicitud de tutela, a los cuales se les otorgará el valor que corresponda en la oportunidad



Demandante: Luz Elena Ruíz Henao  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2026-07865-00

procesal pertinente.

**NOVENO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Diana Cristina Erazo Casanova para actuar como apoderada de la parte actora, de conformidad con el poder obrante en el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
**Magistrada**

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultarlo con el número de radicación en el siguiente link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>