

**RECURSO DE REPOSICION - Elementos para recurrir una decisión judicial: a) oportunidad para recurrir; b) acreditación de la calidad del recurrente, y c) interés del recurrente / RECURSO DE REPOSICION - Elementos para recurrir una decisión judicial: Oportunidad para recurrir / RECURSO DE REPOSICION - Elementos para recurrir una decisión judicial: Acreditación de la calidad del recurrente / RECURSO DE REPOSICION - Elementos para recurrir una decisión judicial: Interés del recurrente**

La Sala encuentra configurado protuberantes yerros en el recurso de reposición interpuesto por la UNP, a saber: la oportunidad en la interposición del recurso de reposición, la acreditación de la calidad de quien entabló el recurso y, por último, la ausencia de interés para recurrir. (...) la Sala advierte que no se acreditó de manera alguna que la calidad en que actúa quien interpone el recurso de reposición a nombre de la Unidad Nacional de Protección, quien dice ser el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, además de que no se allegó poder especial o resolución administrativa en donde conste la facultad expresa con que cuenta esta persona para representar judicialmente a la UNP, ni acreditó su calidad de abogado. (...) no se advierte que exista un interés para recurrir la decisión, pues, en materia de recursos judiciales queda claro que solamente le asiste legitimación para recurrir a la parte que se considera vulnerada en sus intereses con la decisión. Para el sub lite no se encuentra configurado dicho interés procesal en tanto que i) la Unidad Nacional de Protección – UNP no configura ninguno de los dos extremos de la relación procesal (demandante-demandado), y ii) el auto de 6 de diciembre de 2012, al momento de disponer las medidas de protección a favor de los intervinientes del proceso, hizo recaer estas en la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, de manera que, como lo señala el mismo recurrente en la providencia no se menciona a la UNP, cosa diferente, y que no interesa a esta Corporación, es el hecho de la distribución y reparto competencial que se haya efectuado en sede administrativa para el cumplimiento de esta decisión judicial.

**NOTA DE RELATORIA:** Como antecedente de la presente decisión se encuentra el Auto de Sala Plena de la Sección Tercera de 6 de diciembre de 2012, exp. 46579

**SENTENCIA - El respeto a las decisiones judiciales es garantía de la protección de los derechos de los coasociados de un Estado Social de Derecho / ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Sentencia judicial. Su respeto garantiza la protección de los derechos de los asociados**

El respeto a las decisiones judiciales constituyen un pilar esencial a la garantía jurisdiccional de los derechos de los coasociados dentro de un Estado Social de Derecho, aunque para ello no sólo basta un nominal reconocimiento de la separación y autonomía de la rama judicial frente a los demás poderes públicos, sino que es necesario que dicha prescripción sea realizada en la práctica, y esto implica para la administración pública, acogerse a lo decidido por cualquier Juez Ordinario o Constitucional en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que pueda discutirlas dentro de los cauces judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico, por medio de los diferentes recursos judiciales, más no a través de escritos que bajo el resguardo de ser un recurso judicial se constituyen en expresiones irrespetuosas para con esta Corporación, y posiblemente violatorias de los deberes constitucionales y legales que deben observar y respetar cada una de las partes, especialmente las Entidades públicas que asisten al proceso judicial. (...) En mérito de lo expuesto, (...) RESUELVE (...) RECHAZAR por irrespetuoso el recurso de reposición interpuesto por la Unidad Nacional de Protección – UNP contra el auto de 6 de diciembre de 2012.

**NOTA DE RELATORIA:** Como antecedente de la presente decisión se encuentra el Auto de Sala Plena de la Sección Tercera de 6 de diciembre de 2012, exp. 46579

**CONTROL CONVENCIONAL - Medidas cautelares pueden ser ordenadas por el juez de conocimiento para evitar vulneración y afectación de derechos**

La Sala señala que las medidas adoptadas en el auto de 6 de diciembre de 2012, en torno a la seguridad y protección de los intervinientes en el proceso, fueron dispuestas con plena sujeción al ordenamiento jurídico ordinario, constitucional y supranacional, con el cual debe contar cualquier Juez de la República al momento de adoptar una decisión; pues la Sala recuerda cómo en la misma providencia enfatizó que dicha decisión la adoptaba en cumplimiento de las exigencias derivadas del ejercicio obligatorio del control de convencionalidad –que incumbe observar a cada juez e inclusive a las autoridades administrativas-, de manera que no se trató de un ejercicio arbitrario por parte de la Sección Tercera, sino, más bien, se correspondió con los mandatos normativos que emanan de la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, y de sus desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios. (...) Por otro tanto, lamenta la Sala que la Unidad Nacional de Protección – UNP ejerza tales “medios de defensa” a efectos de eludir una de las obligaciones legales que han justificado su creación, como es el deber de articular, coordinar y ejecutar el servicio de protección, una competencia que debe ejercer en armonía con la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, como lo indica el artículo 1° del Decreto 4912 de 2011; todo ello en desmedro de la situación de riesgo real para los intervinientes de este proceso y que se dejó evidenciada en la providencia de 6 de diciembre de 2012, en donde se ordenó adoptar las medidas de protección que demanden cada uno de los intervinientes, por manera que evidencia la Sala que la UNP pretende, por medio de este recurso judicial, eludir el cumplimiento de los deberes que le impone la Constitución y la Ley, situación que puede implicar, consecuencias legales en tanto que configuraría una posible sustracción al cumplimiento de una decisión judicial. (...) la Sala reitera que las órdenes impartidas al Ministerio del Interior, en relación con las personas a que se refiere el auto de fecha de 6 de diciembre de 2012, se hicieron fundamentalmente como Organismo vocero del Estado Colombiano, en razón a las manifestaciones de falta de seguridad personal y de inminente peligro a la vida e integridad de los mencionados ciudadanos. Y siendo el Estado el garante de estos bienes constitucionales (reconocidos expresamente en los artículos 2 y 11 de la Carta Política), lo que hace la Sala en relación con el Ministerio del Interior, en este específico caso, más que una convocatoria de carácter procesal es un llamado al Estado Colombiano para que cumpla los deberes constitucionales y convencionales de garante de la vida y de la seguridad de los ciudadanos a los que se hizo referencia. La Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado ha actuado como juez de convencionalidad de manera cautelar, fundándose en el artículo 93 de la Carta Política y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 1.1 y 25).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA - ARTICULO 11 / CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA - ARTICULO 93 / DECRETO 4912 DE 2011 - ARTICULO 1

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la cual la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo salvó su voto

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION TERCERA**  
**SALA PLENA**

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679)A**

**Actor: JOSE ALVARO TORRES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (AUTO) (CAMBIO DE RADICACION)**

Procede la Sala a pronunciarse respecto del recurso de reposición interpuesto por la Unidad Nacional de Protección – UNP, en escrito del 6 de febrero de 2013, contra el auto de 6 de diciembre de 2012 mediante el cual se resolvió una solicitud de cambio de radicación de proceso.

**ANTECEDENTES**

1.- Mediante providencia de 16 de agosto de 2012 la Juez Segunda Administrativo de Arauca elevó solicitud de cambio de radicación del expediente con fundamento en i) la grave situación de orden público en el Departamento de Arauca y ii) la falta de garantías procesales o de seguridad o integridad de los intervinientes. Dicha solicitud fue coadyuvada por el apoderado de la parte demandante. En consecuencia en la citada providencia se ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado a fin de que se resolviera lo pertinente.

2.- En auto de 6 de diciembre de 2012 la Sección Tercera del Consejo de Estado, resolvió la solicitud de cambio de radicación (fls 14-25, c1). En dicha decisión la Corporación consideró que el cambio de radicación es de aplicación excepcional en tanto que comporta una afectación al principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, por lo cual el empleo de esta figura demanda del juez una valoración razonable, proporcional y ponderada. Igualmente desarrolló cada una de las hipótesis de configuración del cambio de radicación, a saber: afectación de la imparcialidad y la independencia judicial, de las garantías procesales, de la seguridad o integridad de los intervinientes y, por último, por deficiencias de gestión y celeridad de los procesos. Así las cosas en el caso en concreto la providencia señaló que la medida de cambio de radicación resultaba útil, necesaria y proporcional, de manera que se accedió a ella. Por último, se ordenó, en aras de garantizar la

seguridad a los intervinientes en el proceso, a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior realizar “*todos los estudios de seguridad pertinentes; y a partir de éstos, briden la protección necesaria a quienes en razón de sus funciones o en su condición de familiares de quienes fueron víctimas de asesinato y abuso sexual*”

En consecuencia en la parte resolutive del auto de 6 de diciembre de 2012 se dispuso:

**“PRIMERO:** Ordenar el cambio de radicación de esta actuación procesal, para el efecto envíese el expediente al reparto de los Jueces Administrativos de la ciudad de Bogotá, con el fin de que en uno de estos despachos sea radicada la competencia para conocer de la demanda presentada por JOSE ALVARO TORRES Y OTROS contra el MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL, a la que le fue adjudicado el número de radicación: 110010326000201200078, en el juzgado Segundo Administrativo de Arauca.

**SEGUNDO:** Ordenase a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior, realizar todos los estudios de seguridad necesarios para determinar el grado o tipo de riesgo al que están sometidos los demandantes, señores José Álvaro Torres, Wilson Torres Jaimes, Luz Amparo Jaimes Espitia, Elizabeth Pérez Jaimes, Sonia Liney Torres Jaimes, Dilver Esneider Garzón Torres, Jossman Sebastián Garzón Torres, Abraham Alfonso Moreno, Blanca Cecilia Torres Moreno, José Vicente Jaimes Pinzón, José German Torres, Wilson Ernesto Alfonso Torres, José Dagoberto Alfonso Torres, María Luisa Alfonso torres, Omaira Jaimes Espitia, Humberto Jaimes Espitia, Edgar Acevedo Espitia, Elisabeth Acevedo Espitia, Gloria Stella Acevedo Espitia y Ulises Acevedo Espitia; la señora Juez Administrativa de Arauca, Patricia Feuillet Palomares; el apoderado de la parte demandante, señor Nelson Andrey Peña Quemba; finalmente, el juez administrativo de Bogotá o al funcionario judicial a quien por reparto corresponda avocar conocimiento del presente asunto.

**TERCERO:** Que como consecuencia de lo anterior, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior adopten en el menor tiempo posible las medidas de seguridad que sean necesarias.

**CUARTO:** Por Secretaría remítase copia de la presente providencia al Señor Defensor del Pueblo para que en el ámbito de sus competencias adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la vida y seguridad de las personas a que se refiere el numeral segundo de la parte resolutive de la presente providencia.”

Esta decisión se notificó por estado el 18 de enero de 2013, de manera que el término de ejecutoria transcurrió entre el 21 y el 23 de enero de 2013.

3.- En escrito del 6 de febrero de 2013 la Unidad Nacional de Protección – UNP interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión (fl 36, c1). La fundamentación del recurso de reposición es del siguiente tenor literal:

“(…)

*Hago la aclaración que los entes demandados son el Ministerio de Defensa y le Ejército Nacional, y hago esa aclaración porque no entiendo cómo ni por qué, por sí y ante sí, decide esa Entidad, producir una orden para que la cumpla una entidad no trabada en la Litis.*

*En el desarrollo de un proceso llevado por la vía ordinaria, como el presente, éste se rige por principios que son trascendentales, como son el principio de congruencia entre lo solicitado en la demanda y lo resuelto, y como consecuencia la prohibición de las condenas ultra y extra petita.*

*Pues bien en este caso, se está solicitando a la justicia por la vía ordinaria, la reparación directa, consecuencia del actuar de unos servidores públicos, y el Consejo, aprovechando el incidente de cambio de radicación, decide no solamente resolver sobre dicho cambio, sino que da la orden a unas entidades, entre ellas la unidad Nacional de Protección (por traslado realizado por competencia del Ministerio del Interior), para que realice estudios de seguridad a fin de determinar el grado o tipo de riesgo.*

*Esta decisión que ataco, es una amalgama, una mala amalgama, entre un pronunciamiento de la justicia corriente y ordinaria, en su numeral primero, y un pronunciamiento de la justicia constitucional en ejercicio de una acción de tutela inexistente, en su numeral segundo.*

*No creo que se puedan utilizar los procedimientos ordinarios, para que los jueces tradicionales, a mansalva y sin dar la posibilidad de controversia, comiencen a dar ordenes en todas las direcciones máxime cuando a las Entidades, a las cuales les imponen obligaciones, son terceros que no hacen parte de la controversia ni han sido vinculadas a la misma, configurándose de esta forma una flagrante violación al debido proceso.*

*Eso lo hemos estado admitiendo, por aquello de que los procesos constitucionales, principalmente la tutela, protege derechos fundamentales, pero considero un peligroso precedente utilizar los procedimientos consagrados en los Código de Procedimiento para realizar esas prácticas.*

*Por estas razones es que interpongo recurso de reposición, a fin de que revoque el numeral segundo del proveído del 6 de diciembre pasado.”*

4.- Dentro del término de fijación en lista del recurso de reposición, del 7 al 11 de febrero de 2013, en escrito del 8 de febrero de 2013 el jefe de la oficina jurídica de la Unidad Nacional de Protección – UNP se pronunció respecto del recurso de reposición interpuesto, señalando que

*“con el debido comedimiento y respeto para con usted y para los demás Consejeros que componen la Sección Tercera de la Sala Contencioso del H. Consejo de Estado, pido mil disculpas por los términos des obligantes utilizados en el mismo, y por lo mismo (sic), si ustedes consideran, que luego de reiterados los mismos, se mantienen razones para que la petición sea tramitada, procedan a lo correspondiente.*

*La observación que mantengo respecto de esa decisión, es que se utilice una jurisdicción no constitucional, para dar órdenes a personas no trabadas en la Litis y que por lo mismo no se pueden discutir. Es es mi inquietud principal objeto del recurso de reposición.”*

5.- Por último, el Agente del Ministerio Público en concepto de 11 de febrero de 2013 se pronunció respecto del recurso de reposición interpuesto señalando que la impugnación es improcedente y debe rechazarse de plano en razón a que el recurrente no es parte de la controversia. Igualmente también consideró que, en gracia de discusión, *“debe resaltar el Ministerio Público que las medidas que se adoptaron en el numeral segundo del proveído son conducentes y pertinentes, habida consideración de la naturaleza del asunto objeto de decisión –cambio de radicación-, porque dentro de las competencias del juez contencioso administrativo se impone prever no solamente sobre el derecho de acceso a la administración de justicia, sino también sobre el tema que le esvidentemente conexo, como la defensa y protección del derecho fundamental a la vida de los accionantes y de los funcionarios judiciales que intervinieron en el proceso en que se ventilan graves violaciones a los derechos humanos.”*

## CONSIDERACIONES

1.- La impugnación propuesta por la Unidad Nacional de Protección – UNP se concreta a solicitar la revocatoria del numeral segundo del auto de 6 de diciembre de 2012, el cual ordenó a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior efectuar estudio de seguridad para los intervinientes y la adopción de las medidas de seguridad del caso.

Así las cosas el medio de impugnación ejercido por la UNP, el recurso de reposición, es un recurso judicial que tiene como finalidad que el mismo funcionario que tomó la decisión inicial, motivo de impugnación, la reconsidere, bien sea para revocarla o modificarla; siendo claro que, al tenor del artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), este recurso “*procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica*”, salvo disposición legal en contrario; lo que quiere decir que por medio de este recurso se garantiza la regla general de que toda decisión judicial puede ser objeto de contradicción por los intervinientes, a excepción de que expresamente la ley señale que i) contra cierta decisión procede otro recurso o ii) la decisión no es impugnabile.

2.- Señalado lo anterior, y entrando a considerar la impugnación, la Sala encuentra configurado protuberantes yerros en el recurso de reposición interpuesto por la UNP, a saber: la oportunidad en la interposición del recurso de reposición, la acreditación de la calidad de quien entabló el recurso y, por último, la ausencia de interés para recurrir.

2.1.- En cuanto a lo primero, la Sala advierte que no se acreditó de manera alguna que la calidad en que actúa quien interpone el recurso de reposición a nombre de la Unidad Nacional de Protección, quien dice ser el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, además de que no se allegó poder especial o resolución administrativa en donde conste la facultad expresa con que cuenta esta persona para representar judicialmente a la UNP, ni acreditó su calidad de abogado.

Y en tercer lugar, no se advierte que exista un interés para recurrir la decisión, pues, en materia de recursos judiciales queda claro que solamente le asiste legitimación para recurrir a la parte que se considera vulnerada en sus intereses con la decisión. Para el *sub lite* no se encuentra configurado dicho interés procesal en tanto que i) la Unidad Nacional de Protección – UNP no configura ninguno de los dos extremos de la relación procesal (demandante-demandado), y ii) el auto de 6 de diciembre de 2012, al momento de disponer las medidas de protección a favor de los intervinientes del proceso, hizo recaer estas en la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, de manera que, como lo señala el mismo recurrente en la providencia no se menciona a la UNP, cosa diferente, y que no interesa a esta Corporación, es el hecho de la distribución y reparto competencial que se haya efectuado en sede administrativa para el cumplimiento de esta decisión judicial.

2.2.- Si bien los argumentos anteriores se tornan en razón suficiente para rechazar de plano el recurso de reposición la Sala advierte la necesidad de efectuar un pronunciamiento adicional, en razón a la importancia del asunto que se considera y, especialmente, dado los términos en que el supuesto representante de la UNP se refirió respecto de la providencia de 6 de diciembre de 2012.

En efecto, en el escrito de reposición se señaló que la providencia antecitada constituía:

“una amalgama, una mala amalgama, entre un pronunciamiento de la justicia corriente y ordinaria, en su numeral primero y en pronunciamiento de la justicia constitucional en ejercicio de una acción de tutela inexistente, en su numeral segundo.

No creo que se puedan utilizar los procedimientos ordinarios, para que los jueces tradicionales, a mansalva y sin dar la posibilidad de controversia, comiencen a dar órdenes en todas las direcciones máxime cuando a las Entidades, a las cuales les imponen obligaciones, son terceros que no hacen parte de la controversia ni han sido vinculadas a la misma, configurándose de esta forma una flagrante violación al debido proceso.” (Resaltado fuera del texto).

Al respecto basta señalar que el respeto a las decisiones judiciales constituyen un pilar esencial a la garantía jurisdiccional de los derechos de los coasociados dentro de un Estado Social de Derecho, aunque para ello no sólo basta un nominal reconocimiento de la separación y autonomía de la rama judicial frente a los demás poderes públicos, sino que es necesario que dicha prescripción sea realizada en la práctica, y esto implica para la administración pública, acogerse a lo decidido por cualquier Juez Ordinario o Constitucional en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que pueda discutirlas dentro de los cauces judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico, por medio de los diferentes recursos judiciales, más no a través de escritos que bajo el resguardo de ser un recurso judicial se constituyen en expresiones irrespetuosas para con esta Corporación, y posiblemente violatorias de los deberes constitucionales y legales que deben observar y respetar cada una de las partes, especialmente las Entidades públicas que asisten al proceso judicial.

En efecto, la Sala señala que las medidas adoptadas en el auto de 6 de diciembre de 2012, en torno al a seguridad y protección de los intervinientes en el proceso, fueron dispuestas con plena sujeción al ordenamiento jurídico ordinario, constitucional y supranacional, con el cual debe contar cualquier Juez de la República al momento de adoptar una decisión; pues la Sala recuerda cómo en la misma providencia enfatizó que dicha decisión la adoptaba en cumplimiento de las exigencias derivadas del ejercicio obligatorio del control de convencionalidad<sup>1</sup> –

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

(...)

Sobre el control de convencionalidad, valga señalar que esta doctrina surgió como tal en el seno de la Corte a partir de la sentencia caso Almonacid Arellano y otros Vs Chile – sentencia de 26 de septiembre de 2006- en donde la Corte sostuvo:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. **El Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana,** intérprete última de la Convención Americana.” (Resaltado propio).

Véase También : Santofimio Gamboa, Jaime Orlando y Brewer Carías, Allan. Control de convencionalidad y Responsabilidad del Estado. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. (en prensa).

que incumbe observar a cada juez e inclusive a las autoridades administrativas-, de manera que no se trató de un ejercicio arbitrario por parte de la Sección Tercera, sino, más bien, se correspondió con los mandatos normativos que emanan de la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, y de sus desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios.

Por otro tanto, lamenta la Sala que la Unidad Nacional de Protección – UNP ejerza tales “medios de defensa” a efectos de eludir una de las obligaciones legales que han justificado su creación, como es el deber de articular, coordinar y ejecutar el servicio de protección<sup>2</sup>, una competencia que debe ejercer en armonía con la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, como lo indica el artículo 1° del Decreto 4912 de 2011<sup>3</sup>; todo ello en desmedro de la situación de riesgo real para los intervinientes de este proceso y que se dejó evidenciada en la providencia de 6 de diciembre de 2012, en donde se ordenó adoptar las medidas de protección que demanden cada uno de los intervinientes, por manera que evidencia la Sala que la UNP pretende, por medio de este recurso judicial, eludir el cumplimiento de los deberes que le impone la Constitución y la Ley, situación que puede implicar, consecuencias legales en tanto que configuraría una posible sustracción al cumplimiento de una decisión judicial.

En este aspecto, la Sala reitera que las órdenes impartidas al Ministerio del Interior, en relación con las personas a que se refiere el auto de fecha de 6 de diciembre de 2012, se hicieron fundamentalmente como Organismo vocero del Estado Colombiano, en razón a las manifestaciones de falta de seguridad personal y de inminente peligro a la vida e integridad de los mencionados ciudadanos. Y siendo el Estado el garante de estos bienes constitucionales (reconocidos expresamente en los artículos 2 y 11 de la Carta Política), lo que hace la Sala en relación con el Ministerio del Interior, en este específico caso, más que una convocatoria de carácter procesal es un llamado al Estado Colombiano para que cumpla los deberes constitucionales y convencionales de garante de la vida y de la seguridad de los ciudadanos a los que se hizo referencia.

La Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado ha actuado como juez de convencionalidad de manera cautelar, fundándose en el artículo 93 de la Carta Política y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 1.1 y 25).

Por último, y en plena concordancia con las razones expuestas en esta providencia la Sala ordenará compulsar copias de esta decisión, así como la del escrito del recurso de reposición con destino a la Sala Jurisdiccional – Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría General de la Nación, a efectos de que investiguen lo de su competencia; igualmente, se ordenará poner en conocimiento esta providencia al Ministro del Interior.

---

<sup>2</sup> Decreto 4065 de 2011. Artículo 3°. “El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es *articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.*”

<sup>3</sup> Decreto 4912 de 2011. Artículo 1°. *Objeto.* Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.



En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: RECHAZAR** por irrespetuoso el recurso de reposición interpuesto por la Unidad Nacional de Protección – UNP contra el auto de 6 de diciembre de 2012.

**SEGUNDO: COMPULSAR** copias de esta decisión así como del escrito contentivo del recurso de reposición de la UNP con destino a la Sala Jurisdiccional – Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría General de la Nación, a efectos de que investiguen lo de su competencia.

**TERCERO: PONER EN CONOCIMIENTO** esta decisión al Ministro del Interior por conducto de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

**CUARTO: DAR CUMPLIMIENTO** a lo dispuesto en el auto de 6 de diciembre de 2012, una vez en firme esta decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**  
Presidente

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Salvó voto

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**SALVAMENTO DE VOTO DOCTORA STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**RECURSO DE REPOSICION - La presencia de protuberantes yerros en el recurso da lugar a su rechazo de plano por improcedente / RECURSO DE REPOSICION - Los ciudadanos tienen el deber de acatar las decisiones**

**judiciales, pero gozan igualmente del derecho a discrepar de las mismas / RECURSO DE REPOSICION - Improcedencia por yerros protuberantes. El recurso no estaba llamado a prosperar, por cuanto, la razón para reponer fue equivocada**

Discrepo de la decisión adoptada, en primer lugar, porque la propia providencia mayoritaria considera que en la interposición del recurso se cometieron “protuberantes yerros”. (...) Si lo anterior es así, es decir, si el recurso de reposición interpuesto resulta, por motivos de forma, improcedente, entonces, debe rechazarse de plano en esos precisos términos; (...) dado que la Sala resolvió pronunciarse sobre la manera en que se expresó el representante de la UNP en el escrito de reposición, debo dejar constancia de mi desacuerdo al respecto por las razones que expongo a continuación. (...) Es a todas luces claro que, (...) si la ciudadanía ha de respetar y acatar las decisiones judiciales, goza también del derecho a discrepar de las mismas; estas divergencias pueden ser manifestadas de distintas maneras, por cauces formales e informales. Y es que ello constituye la legítima expresión del derecho a ejercer el control de la gestión pública en relación con el cual las autoridades judiciales no permanecen, ni pueden quedar al margen. (...) al igual de lo que sucede con los demás funcionarios estatales, las autoridades judiciales están sometidas a un nivel de escrutinio más profundo y más amplio. En ello coinciden la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia interamericana. (...) Así las cosas, no se entiende el énfasis que marca la decisión mayoritaria en el control de convencionalidad (...) Precisamente si se parte de la “sujeción al ordenamiento jurídico ordinario, constitucional y supranacional, con el cual debe contar cualquier Juez de la República al momento de adoptar una decisión” debe concluirse –sin que haya lugar a dudarlo– que actualmente el grado de democratización y de respeto al pluralismo se mide justamente de conformidad con la manera como las autoridades públicas reaccionen frente al disenso. (...) Puede que los términos usados por el recurrente en su escrito hayan sido exagerados e, incluso, duros o hirientes, pero no pasaron de ser un mero juicio de valor. Y es que un escrito de reposición no puede subsumirse en la categoría de mensaje informativo. Quien interpone un recurso para que se revise la providencia respecto de la cual se halla en desacuerdo, no está obligado a expresar los hechos de manera objetiva. Es más, se espera que los argumentos usados estén tiznados de cierta subjetividad y se dirijan a mostrar lo que más le conviene a la parte recurrente. (...) Prima, por tanto, el matiz subjetivo, el juicio de valor. Bien sabido es que no le está permitido a las autoridades judiciales pronunciarse sobre la veracidad o imparcialidad de los juicios de valor. Son las informaciones y no las opiniones las que por mandato del artículo 20 superior deben sujetarse a los requerimientos de veracidad y de imparcialidad. (...) [En suma] no encuentro irrespetuosas ni injuriosas las expresiones usadas por el recurrente aunque sí las hallo por entero equivocadas. De suerte que si el recurso hubiere sido interpuesto bajo observancia de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico, en todo caso, no estaba llamado a prosperar. Esto, no por tratarse de un irrespeto a la administración de justicia – como lo encontró la decisión mayoritaria–, sino por cuanto, en el caso de autos, la razón para reponer fue –se repite– equivocada.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**SALA PLENA**

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679)A**

**Actor: JOSE ALVARO TORRES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**

**Referencia: ACLARACION DE VOTO CONSEJERA STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO (ACCION DE REPARACION DIRECTA REPOSICION AUTO CAMBIO DE RADICACION)**

En la presente oportunidad debo expresar mi desacuerdo con la decisión adoptada por la Sección en el sentido de **“RECHAZAR por irrespetuoso”** el recurso de reposición interpuesto por el director de la Unidad Nacional de Protección –UNP– contra el auto de 6 de diciembre de 2012 y ordenar **“COMPULSAR copias”** de la decisión así como **“del escrito contentivo del recurso de reposición de la UNP con destino a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación, a efectos de que investiguen lo de su competencia”**.

Discrepo de la decisión adoptada, en primer lugar, porque la propia providencia mayoritaria considera que en la interposición del recurso se cometieron **“protuberantes yerros”** entre los cuales menciona: i) interposición del recurso fuera del término previsto por la ley; ii) falta de **“acreditación de la calidad de quien entabló el recurso”**; iii) **“ausencia de interés para recurrir”** a continuación de lo cual explica la Sala los motivos por los cuales se presentaron en el *sub lite* esos defectos (fls. 4-5).

Si lo anterior es así, es decir, si el recurso de reposición interpuesto resulta, por motivos de forma, improcedente, entonces, debe rechazarse de plano en esos precisos términos; de suerte que sobran las consideraciones restantes acerca de si las palabras expresadas por el recurrente en su escrito fueron o no irrespetuosas.

Ahora, dado que la Sala resolvió pronunciarse sobre la manera en que se expresó el representante de la UNP en el escrito de reposición, debo dejar constancia de mi desacuerdo al respecto por las razones que expongo a continuación.

Es a todas luces claro que, en virtud de la aplicación de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima y de igualdad las decisiones judiciales deben ser acatadas. Desde luego, si la ciudadanía ha de respetar y acatar las

decisiones judiciales, goza también del derecho a discrepar de las mismas; estas divergencias pueden ser manifestadas de distintas maneras, por cauces formales e informales. Y es que ello constituye la legítima expresión del derecho a ejercer el control de la gestión pública en relación con el cual las autoridades judiciales no permanecen, ni pueden quedar al margen.

Por el contrario, al igual de lo que sucede con los demás funcionarios estatales, las autoridades judiciales están sometidas a un nivel de escrutinio más profundo y más amplio. En ello coinciden la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia interamericana<sup>4</sup>. Al respecto ha dicho la Corte de San José<sup>5</sup>:

*“El control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su gestión, así como la participación ciudadana más amplia. Por ello, en el contexto democrático, las expresiones sobre funcionarios públicos o personas que ejercen funciones públicas, así como sobre los candidatos a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. En este sentido, los funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo, en una sociedad democrática, tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública”.*

Así las cosas, no se entiende el énfasis que marca la decisión mayoritaria en el control de convencionalidad –fl. 6–. Precisamente si se parte de la *“sujeción al ordenamiento jurídico ordinario, constitucional y supranacional, con el cual debe contar cualquier Juez de la República al momento de adoptar una decisión”* debe concluirse –sin que haya lugar a dudarlo– que actualmente el grado de democratización y de respeto al pluralismo se mide justamente de conformidad con la manera como las autoridades públicas reaccionen frente al disenso.

A la luz de la jurisprudencia interamericana y constitucional la tolerancia a la crítica constituye un buen termómetro para medir la eficacia social del control de la ciudadanía sobre la gestión pública, así ello no suponga, de manera alguna, permitir o pasar por alto que las personas ejerzan sus libertades y derechos desproporcionada, abusiva y arbitrariamente. Y es que si no se garantiza la

---

<sup>4</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155, Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115

<sup>5</sup> Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, consultado en la página web: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion> el día 29 de agosto de 2012.

libertad de expresión y la tolerancia al disenso sería impensable ejercer la crítica y el ejercicio del control de la gestión pública quedaría reducido a letra muerta.

Desde luego, reconocer la libertad de expresión como vehículo para manifestar el disenso en una sociedad donde existen diversos puntos de vista y cosmovisiones impone enormes retos y desencadena incontables tensiones. Lo cierto de todas maneras es que, del modo proporcionado y razonable como se resuelvan tales conflictos, dependerá la efectiva realización de una democracia pluralista como la que ordena materializar nuestro ordenamiento constitucional y, por la vía prevista en el artículo 93 superior, los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia, entre ellos la Convención Americana.

Con todo, estimo que en el caso puesto bajo examen de la Sala en la presente oportunidad el recurrente no ejerció de manera desproporcionada, abusiva o arbitraria su derecho a manifestar –por los cauces formales– su desacuerdo con la decisión que consideró afectaba a la entidad por el mismo representada y respecto de la cual tenía –de cumplirse las exigencias formales– derecho a disentir.

En su opinión tal providencia constituyó *“una amalgama, una mala amalgama, entre un pronunciamiento de la justicia corriente y ordinaria, en su numeral primero y en pronunciamiento de la justicia constitucional en ejercicio de una acción de tutela inexistente, en su numeral segundo”*. Y más adelante sostuvo: *“no creo que se puedan utilizar los procedimientos ordinarios, para que los jueces tradicionales, a mansalva y sin posibilidad de controversia, comiencen a dar órdenes en todas las direcciones máxime cuando a las Entidades, a las cuales les imponen obligaciones, son terceros que no hacen parte de la controversia ni han sido vinculadas a la misma, configurándose de esta forma una flagrante violación del debido proceso”*.

Puede que los términos usados por el recurrente en su escrito hayan sido exagerados e, incluso, duros o hirientes, pero no pasaron de ser un mero juicio de valor. Y es que un escrito de reposición no puede subsumirse en la categoría de **mensaje informativo**. Quien interpone un recurso para que se revise la providencia respecto de la cual se halla en desacuerdo, no está obligado a expresar los hechos de manera objetiva. Es más, se espera que los argumentos usados estén tiznados de cierta subjetividad y se dirijan a mostrar lo que más le conviene a la parte recurrente. La mayoría de las veces se apela a la retórica e incluso a la exageración tiznada de rudeza. Prima, por tanto, el matiz subjetivo, el juicio de valor.

Bien sabido es que no le está permitido a las autoridades judiciales pronunciarse sobre la veracidad o imparcialidad de los juicios de valor. Son las **informaciones** y no las **opiniones** las que por mandato del artículo 20 superior deben sujetarse a los requerimientos de veracidad y de imparcialidad. En este caso, aunque mal utilizadas –al no observar los presupuestos formales exigidos por la legislación para interponer reposición–, el recurrente acudió a las vías

formales al considerar que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado –Sección Tercera–, no podía emitir una orden *“para que la cumpla una entidad no trabada en la Litis”*. Estimó el recurrente que se había irrespetado su derecho a la garantía del debido proceso toda vez que la Sala *“aprovechando el incidente de cambio de radicación, decide no solamente resolver sobre dicho cambio, sino que da la orden a unas entidades, entre ellas la Unidad Nacional de Protección (por el traslado realizado pro competencia del Ministerio de Interior) para que realicen estudios de seguridad a fin de determinar el grado o tipo de riesgo”*.

No encuentro irrespetuosas ni injuriosas las expresiones aunque sí las hallo por entero equivocadas. De suerte que si el recurso hubiere sido interpuesto bajo observancia de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico, en todo caso, no estaba llamado a prosperar. Esto, no por tratarse de un irrespeto a la administración de justicia –como lo encontró la decisión mayoritaria–, sino por cuanto, en el caso de autos, la razón para reponer fue equivocada como se muestra enseguida.

- i) La Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera– del Consejo de Estado está habilitada, como lo está cualquier entidad estatal, para emitir órdenes a otras entidades estatales en cumplimiento del principio constitucional de colaboración armónica. Este principio está consignado en el **artículo 113** de la Carta Política al tenor del cual *“los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*. Adicionalmente, el **artículo 209** superior establece: *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”* y que *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*. A lo anterior se añade, entre otras cosas, lo dispuesto por el **artículo 16 del Decreto-ley 2150 de 1995**, modificado por el **artículo 14 de la Ley 962 de 2005**, establece la obligación de las entidades públicas de atender solicitudes oficiosas entre ellas, cuando *“requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición de los particulares, que obre en otra entidad pública...”*.
- ii) Cuando se emite una orden como la contemplada en el numeral que el recurrente solicita revocar, orden que, dicho sea de paso, recae sobre diferentes entidades estatales, el motivo, como ya se mencionó, es la aplicación del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y, se entiende, entre las dependencias que conforma cada rama. Para solicitar la colaboración no se requiere que la entidad respecto de la cual se emita la orden halla estado trabada en la Litis como erradamente lo sostiene el recurrente.
- iii) No hay, por consiguiente, violación al debido proceso y, por el contrario, la entidad respecto de la que se dictó la orden –o aquella que haya sido

comisionada para cumplirla por encontrarse dentro del resorte de sus competencias— debe acatarla y no puede esgrimir no haber estado trabada en la Litis y violación del derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso para dejar de observarla.

En los términos que anteceden y con el respeto de siempre dejo constancia de mi desacuerdo en relación con la decisión mayoritaria.

**FECHA UT SUPRA**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**