

### **ACCION DE TUTELA - Legitimación en la causa**

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, legitimidad e interés en la acción de tutela, dice que ésta puede ser ejercida (i) directamente por quien considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) por su representante legal, en el caso de los menores de edad, de los incapaces absolutos, de los interdictos y de las personas jurídicas; (iii) por apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción debe anexar el poder especial para ejercer la acción, o en su defecto el poder general respectivo; (iv) mediante la agencia de derechos ajenos, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; y, (v) por el Defensor del Pueblo y los Personeros municipales.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 10

### **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos generales de procedencia y causales específicas de procedibilidad / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencia cuestionada resolvió apelación en acción de nulidad electoral interpuesta contra el acto que declaró electo al Alcalde de la Ciudad de San José de Cúcuta para el período 2012-2015**

Si bien es cierto que la suscrita Magistrada se apartó de la decisión mayoritaria adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia del 31 de julio de 2012 por no compartir la tesis sobre procedencia de la acción de tutela contra sentencias sino en los términos restrictivos y excepcionales de la sentencia C-543 de 1992, sin embargo acata la decisión mayoritaria precisando, como lo consignó en el respectivo salvamento de voto, que se ceñirá a los precisos términos consagrados en la sentencia C-590 del 2005 de la Corte Constitucional según los cuales, la acción de tutela contra sentencias exige la configuración de unos presupuestos generales y otros específicos... este Despacho examinará rigurosamente la configuración de estos requisitos generales y específicos de procedibilidad de la tutela, manteniendo el carácter restringido y excepcional que la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha impreso a los casos en que esta se interponga contra sentencias judiciales... En lo que refiere a la situación fáctica del presente caso, se destaca que el accionante considera vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, con ocasión de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 27 de marzo de 2014, dentro del proceso tramitado con radicado número 54001233100020120000103, con motivo de la acción de nulidad electoral presentada contra el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta para el período 2012-2015.

**NOTA DE RELATORIA:** En lo atinente a la providencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, expediente: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

### **VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION - Defecto autónomo que satisface la procedencia de la tutela contra providencias judiciales**

La Corte Constitucional ha precisado que el defecto de la violación directa de la Constitución se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades judiciales de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4 de la Carta Política: La Constitución es norma de normas. En todo caso de

incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución, en principio fue concebida como un defecto sustantivo... Con posterioridad, en la sentencia T-949 de 2003 la Corte incluyó la violación directa de la Constitución como una causal de procedibilidad de la acción de tutela de carácter independiente y autónoma... Finalmente, la anterior interpretación se consolidó en la sentencia C-590 de 2005, en la que la Corte al estudiar una acción pública de inconstitucionalidad contra la disposición del Código de Procedimiento Penal, que aparentemente proscribía la acción de tutela contra fallos dictados por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, incluyó definitivamente a la violación directa de la Constitución como un defecto autónomo que justifica la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 4**

**NOTA DE RELATORIA:** la jurisprudencia constitucional, en sentencias T-809 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-747 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-071 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha sostenido que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución cuando: - En la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; - Se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y - El juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

**MINISTERIO PUBLICO - Intervención en los procesos judiciales / MINISTERIO PUBLICO - Como representante del interés general y superior procura la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales / MINISTERIO PUBLICO - Autonomía e independencia de los criterios de los agentes y delegados que intervienen en las diferentes instancias de los procesos judiciales**

La participación del Ministerio Público en los procesos judiciales tiene un fundamento que va más allá de la naturaleza de las partes que intervienen en él, pues ha de entenderse que este es un sujeto procesal especial, independiente y autónomo, que realiza una función de control jurídico y social, y por tanto, no puede ser asimilado a un coadyuvante o tercero en el proceso. Su actuación debe ser entendida y valorada, en esa dimensión, es decir, con todas las capacidades asignadas a las partes del proceso, pero en perspectiva de la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, como representante del interés general y superior, por el poder que le ha conferido la sociedad... la actuación del Ministerio Público se encuentra regulada por el Decreto 262 de 2000, del cual se entiende que la intervención en los diversos procesos se realiza a través de agentes y/o delegados diferentes dependiendo de las calidades del funcionario judicial ante la cual habrán de actuar, de manera que cada agente y/o delegado es distinto dependiendo de la instancia procesal en que curse el proceso, y si bien todos representan a la Procuraduría General de la Nación, sus posiciones y criterios son independientes y autónomos.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 262 DE 2000**

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Sentencia censurada incurrió en violación directa de la Constitución (numeral 7 del artículo 277) / DESISTIMIENTO - Diferencia de criterios en las actuaciones y conceptos rendidos por agentes y/o delegados del Ministerio Público en las**

### **instancias de un proceso judicial no da lugar a invalidar la intervención del que actuó en primera instancia y tampoco configura un desistimiento**

La Sala considera que la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 27 de marzo de 2014 incurrió en violación directa de la Constitución, respecto del numeral 7 del artículo 277 de la misma, que trata sobre las funciones del Procurador General de la Nación, al entender que con el concepto presentado por el Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación solicitando la confirmación de la sentencia del 20 de noviembre de 2012, se debía tener por desistido expresamente el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II que actúa ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, pues ignoró que la naturaleza constitucional de la función de intervención judicial que le asignó la Carta Política al Ministerio Público en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, gira en torno al interés general y superior, y por lo tanto no son los agentes y/o delegados de la Procuraduría General de la Nación los titulares de los intereses en cuya defensa actúan, ya que dentro del proceso son representantes de la sociedad... en virtud de dicha autonomía e independencia, mal pueden jerarquizarse las competencias otorgadas a los agentes y/o delegados del Ministerio Público, especialmente, cuando de intervención judicial se trata, toda vez que cada funcionario debe cumplir las competencias asignadas tanto por la Constitución como por la ley... cuando el proceso cambia de instancia, bien puede ocurrir que el funcionario a quien corresponda asumir el rol de Ministerio Público difiera en su concepto del emitido en la instancia inferior, sin que ello pueda entenderse como un desistimiento tácito, y mucho menos expreso, de la actuación previa, pues dicho sea de paso, estas figuras procesales se encuentran claramente reguladas por el Código de Procedimiento Civil dentro de los artículos 342 a 346, en los cuales no se encuentra prevista esta forma de considerar por desistida una actuación ante una autoridad judicial. En esa medida, cuando en segunda instancia se rinde un concepto en sentido contrario a la actuación del agente y/o delegado del Ministerio Público en primera instancia, aquel no invalida ni puede tenerse como un desistimiento de aquella, pues, se insiste, en estos casos ambos actúan con independencia y autonomía. De esa forma colige la Sala que la sentencia censurada incurrió en violación directa de la Constitución.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 342 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 343 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 344 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 345 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 346

### **DEFECTO SUSTANTIVO - Formas de configuración**

Sobre las formas de configuración del defecto sustantivo en las providencias judiciales, en diferentes pronunciamientos la Corte Constitucional se ha referido a ellas manifestando que se configuran cuando la decisión judicial cuestionada: (i) se funda en una norma que no se encuentra vigente por haber sido derogada, o por haber sido declarada inconstitucional; (ii) desconoce, por interpretación o aplicación, las sentencias con efectos erga omnes que han definido el alcance de la norma; (iii) interpreta o aplica la norma sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; (iv) se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de que la norma es claramente inconstitucional para el caso concreto; (v) la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada ; o cuando (vi) se le reconocen a la norma en cuestión efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador. En este sentido, la protección que se predica del defecto sustantivo, no solo se convierte en una garantía para la prevalencia de los derechos fundamentales, y en concreto, de las garantías procesales que se desprenden de la protección generalizada que irradia de la cláusula del debido

proceso, que se encuentra enunciada en el artículo 29 de la Constitución, pues es esta protección la que acompaña a toda persona que hace parte o tiene interés legítimo en una actuación judicial, como resultado de la efectividad del derecho al debido proceso; acceso a la administración de justicia; administración de una justicia en condiciones de imparcialidad, de forma pronta y oportuna; ser juzgado por un juez competente, autónomo e imparcial, entre otras. De igual forma, dicha protección que se desprende de la causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias, busca que se proteja, al fin de cuentas, la Constitución, vista desde una perspectiva amplia y macrolegal en lo que a principios y garantías se refiere, para de esta manera pasar a proteger la supremacía y prevalencia del ordenamiento constitucional, incluyendo la protección mínima de toda garantía que acompaña a una persona en una actuación procesal, pero entendiendo también incorporada a dicha protección, la guarda y tutela de todos y cada uno de sus derechos fundamentales que se pueden llegar a menoscabar por una actuación de una autoridad pública, tal como es el caso de una decisión judicial.

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencia cuestionada no incurrió en defecto sustantivo / FALTA DE LEGITIMACION DE LOS COADYUVANTES - Improcedencia del recurso de apelación**

La Sala considera, luego de analizar la decisión cuestionada en sede de tutela, que en dicha providencia no se configura el defecto sustantivo que el accionante alega por desconocimiento del contenido de los artículos 127, 235 y 250 del Código Contencioso Administrativo, y 52 del Código de Procedimiento Civil, que exige la sentencia C-590 del 2005 para la procedencia del recurso de amparo, teniendo en cuenta que las mencionadas normas: - se encuentran vigentes, no han sido derogadas expresa o tácitamente, ni han sido declaradas contrarias a la Carta Política por la Corte Constitucional; - fueron interpretadas sin desconocer providencias judiciales con efectos erga omnes que hayan definido su alcance, de manera sistemática de acuerdo con las demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia; - no debían ser exceptuadas por inconstitucionalidad en la aplicación al caso concreto; y - se le reconocieron los efectos señalados por el legislador. Sumado a lo anterior, la Sala confirma que el sentido en el cual la Sección Quinta interpretó las normas procesales descritas para proceder en la decisión censurada a declarar improcedente el recurso de apelación presentado contra la sentencia del Tribunal, por falta de legitimación de los coadyuvantes, coincide con el criterio que la Sección Primera ha acogido en torno a la limitación que existe para el coadyuvante al momento de presentar recursos, cuando el extremo de la litis en pro del cual dice actuar no hace lo propio.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 127 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 235 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 250 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 52

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL PROFERIDA POR LA SECCION QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO - La providencia cuestionada incurrió en desconocimiento del precedente judicial / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Amparado**

La Sala concluye que en el asunto bajo examen se configuró una vía de hecho por desconocimiento del precedente judicial, debido a que la Sección Quinta en la providencia del 27 de marzo de 2014 empleó de manera incompleta e incorrecta el criterio que la Sección Tercera de esta Corporación ha sostenido en torno a la posibilidad de aplicar la figura procesal del desistimiento a las actuaciones del Ministerio Público cuando estas se demuestren contrarias dentro del mismo proceso, toda vez que adoptó en sus consideraciones un fragmento de los

argumentos expuestos por la Sección Tercera, pasando por alto que la valoración integral y acertada que en dicha oportunidad se realizó en torno a la materia, y que se constituyó como la ratio decidendi de la providencia, conducía sin lugar a dudas a afirmar que el Ministerio Público carece de facultades para desistir en cuanto no es titular de los intereses en cuya defensa actúa, ya que los mismos forman parte del interés general y superior, en los términos del numeral 7 del artículo 277 Constitucional... El fallo que asume como precedente la Sección Quinta para concluir que si en segunda instancia el concepto del Ministerio Público es contrario a la impugnación interpuesta por otro agente de la misma institución debe entenderse como un desistimiento del recurso, explícitamente indicó que esta figura procesal no era de aplicación, pues la intervención de ese ente no puede asimilarse a la de las partes del proceso en la medida en que no es el titular de los intereses que está obligado a representar. Así las cosas, concluye la Sala que la sentencia censurada incurrió en desconocimiento del precedente jurisprudencial aplicable al caso. Por lo anterior, concederá el amparo al derecho fundamental al debido proceso y ordenará dejar sin efectos los numerales primero y tercero de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 27 de marzo de 2014, a fin de que en el término legal correspondiente profiera una nueva decisión en la cual estudie de fondo el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, contra la sentencia de primera instancia que emitió dicha autoridad judicial el 20 de noviembre de 2012 dentro del proceso de nulidad electoral referido.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00861-00(AC)**

**Actor: JORGE HERIBERTO MORENO GRANADOS**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO - SECCION QUINTA**

Se decide la acción de tutela presentada el 21 de abril de 2014 por el actor, contra la providencia judicial proferida el 27 de marzo de 2014, por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1.1. LA SOLICITUD**

El ciudadano Jorge Heriberto Moreno Granados formuló acción de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, en que a su juicio, incurrió la Sección

Quinta del Consejo de Estado, al proferir la sentencia del 27 de marzo de 2014, dentro del proceso tramitado con radicado número 54001233100020120000103, con motivo de la acción de nulidad electoral presentada contra el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo, como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta, para el período 2012-2015.

## **1.2. HECHOS**

El 7 de diciembre de 2011, el ciudadano Santiago Liñán Nariño, en ejercicio de la acción de nulidad electoral, demandó el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta para el período 2012-2015, por considerar que éste se encontraba incurso en la causal de inhabilidad prevista por el numeral 4º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup> (reformado por el numeral 4º del artículo 37 de la Ley 617 de 2000), por cuanto para el momento de la elección, su hermano, Carlos Eduardo Ramírez Quintana, se desempeñaba como Intendente Regional de la Superintendencia de Sociedades en el municipio de San José de Cúcuta, ostentando autoridad *“política y/o administrativa”*.

El 13 de febrero de 2012, el demandante presentó escrito de desistimiento de la acción, manifestación que mediante auto de 16 de febrero de 2012 le fue aceptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, y habiéndose apelado por el Ministerio Público, la decisión fue revocada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto de 18 de abril de 2012.

El señor Jorge Heriberto Moreno García, por medio de escrito del 1º de junio de 2012 presentó coadyuvancia a las pretensiones de la demanda, que fue aceptada y reconocida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander a través del auto del 7 de junio de 2012.

El 20 de noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander profirió sentencia desestimando las pretensiones de la demanda, luego de considerar que el registro civil de Carlos Eduardo Ramírez Quintana que se aportó

---

<sup>1</sup> Artículo 95.- Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(...)

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

para demostrar el parentesco, no reunía los requisitos para probar el supuesto de consanguinidad a partir del cual se construyó la causal de inhabilidad, habida cuenta de que carecía de los datos de identificación de quien se señala como padre.

El demandante Liñán Nariño solicitó la “aclaración” del fallo. Petición que le fue resuelta el 7 de diciembre de 2012.

Los coadyuvantes de la parte demandante, Jorge Heriberto Moreno Granados y Luis Jesús Botello Gómez, de la parte demandada, Nuby Mayely Luna Otero y Wilfredo Grajales Rosas; y el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, interpusieron recurso de apelación.

El 19 de febrero de 2013, durante el trámite de la segunda instancia el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto solicitando la confirmación del fallo de primera instancia.

En sentencia del 27 de marzo de 2014 la Sección Quinta del Consejo de Estado resolvió:

*“PRIMERO: ACEPTAR el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público, contra la sentencia de 20 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.*

*SEGUNDO: DECLARAR improcedente por falta de legitimación, los recursos de apelación interpuestos por los intervinientes Jorge Heriberto Moreno Granados, Luis Jesús Botello Gómez, Nuby Mayely Luna Otero y Wilfredo Grajales Rosas contra la sentencia de 20 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.*

*TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, DECLARAR EN FIRME la sentencia de 20 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por medio de la cual negó las solicitudes de nulidad impetradas, declaró no probada la excepción “denominada inexistencia de presupuesto procesal para la admisión de la demanda” y negó las súplicas de la demanda interpuesta por Santiago Liñán Nariño en contra de la declaratoria de elección del señor DON AMARIS RAMÍREZ PARÍS LOBO como alcalde del municipio de San José de Cúcuta para el periodo 2012-2015.”.*

Para tener por desistido el recurso de apelación presentado por el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal en la providencia cuestionada se consideró:

*“Bajo las anteriores precisiones, advierte la Sala que en este evento el Procurador 23 Judicial II de Cúcuta, interpuso recurso de apelación en el cual solicitó revocar la sentencia proferida en primera instancia por el*

*Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 20 de noviembre de 2012 que resolvió negar la solicitud de nulidad y declarar no probada la excepción denominada “inexistencia de presupuesto procesal para la admisión de la demanda”.*

(...)

*Sin embargo esta posición del Ministerio Público fue variada al momento en que el señor Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, habiendo solicitado el traslado respectivo, emitió concepto ante esta instancia en el cual solicitó se confirme el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 20 de noviembre de 2012.*

(...)

*Esta contradicción se evidencia en las actuaciones realizadas por el Ministerio Público dentro del proceso, pues i) en el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II de Cúcuta solicitó que se revoque el fallo emitido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y ii) en el concepto que presentó el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado -en virtud de la función de intervención del Ministerio Público- solicitó que se confirme el mismo fallo, no obstante que los dos representan a una misma entidad cuyo director supremo es el Procurador General de la Nación, y que sus actuaciones corresponden al ejercicio de las funciones constitucionales asignadas a la entidad, las cuales no se ejercen a “título personal”, y por lo tanto deben estar coordinadas y unívocas.*

(...)

*Así, las razones expuestas y la comparación de los argumentos que sirvieron al Procurador Judicial para impugnar solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia y la contra argumentación que expuso el Procurador Delegado, así como su solicitud de confirmación de la sentencia de primer grado, conducen a la Sala a colegir que la alzada fue expresamente desistida y, por contera en este momento se carece de objeto de decisión siendo entonces lo procedente aceptar tal dimisión del recurso, como en efecto lo hará en la resolutive de esta providencia.”*

Por otra parte, para declarar improcedentes, por falta de legitimación, los recursos de apelación presentados por los coadyuvantes de las partes ante el Tribunal la autoridad judicial demandada argumentó:

*“En el sub judice, como se advirtió en los antecedentes las partes demandante y demandada no interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de 20 de noviembre de 2012. El demandante, señor Santiago Liñán Nariño, dentro del término de ejecutoria formal impetró la aclaración de tal fallo, lo que indica que lo conoció y que el hecho de no haber interpuesto la alzada, demuestra que estuvo conforme con lo*



*decidido, actitud que también se predica de la parte accionada, quien igualmente guardó silencio dentro del término en el que legalmente podía impugnar.*

*Esta precisión resulta de trascendental importancia en este evento, habida cuenta que los apelantes, como se anunció desde el inicio, son los coadyuvantes de las partes (...)*

*En efecto, para la Sala es claro que las partes y los coadyuvantes, tal como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación en sus diversas Salas, tienen posibilidades de actuación dentro del proceso que resultan diferenciables, por cuanto mientras las partes actúan de manera autónoma, los otros intervinientes encuentran como condicionamiento de sus intervenciones el interés de la parte a la que apoyan, habiéndose inclusive señalado que su posición es la de contribuir a enriquecer argumentalmente la posición de la parte coadyuvada.*

*(...)*

*De este tenor literal emerge claramente que los coadyuvantes pueden efectuar únicamente los actos procesales permitidos a la parte que ayudan, siempre y cuando no estén en oposición con ésta y no impliquen disposición del derecho en litigio, interpretación que coincide in integrum con la prohijada en diversos pronunciamientos por esta Corporación.*

*(...)*

*En el caso sometido a decisión, ocurre que las partes principales no apelaron, el demandante no manifestó tal interés ni en la diligencia de notificación personal visible a folio 1035, ni tampoco presentó escrito en tal sentido luego de surtida la notificación por edicto (fl. 1040), se limitó a solicitar la aclaración del fallo (fl. 1077) porque expresó que no se tocaron aspectos de fondo relativos a: i) el ejercicio de jurisdicción y mando y el presunto favorecimiento del proceso electoral, y ii) si se probó la enemistad, situación que fue resuelta negativamente por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante auto de 7 de diciembre de 2012 (fl. 1088-1089).*

*De igual forma el demandado tampoco apeló en esa etapa procesal, simplemente se limitó a otorgar mandato a otro apoderado judicial (fl. 1027).*

*(...)*

*Así las cosas, en el sublite es palmario que los recursos de apelación fueron presentados por los coadyuvantes e impugnantes quienes al ser intervinientes no cuentan con la autonomía para presentar estos recursos, siendo que las partes principales, es decir el demandante y el demandado, nunca manifestaron la intención de apelar la decisión proferida en primera instancia, pues, como ya se expuso, actuaron dentro de las diligencias, solicitando aclaración del fallo el primero y*

*otorgando poder el segundo.*

*De lo antes expuesto, es fuerza colegir que como los coadyuvantes no son autónomos, sino que sus actuaciones dependen de la parte a la que coadyuvan, y tales partes se hallan conformes con la decisión de primera instancia, los recursos de apelación, por ellos interpuestos, deben ser declarados improcedentes, por falta de legitimación.”*

A juicio del actor, en la providencia cuestionada en sede de tutela se configuró una vía de hecho por (i) violación directa del numeral 7° del artículo 277<sup>2</sup> de la Constitución Política de Colombia; (ii) defecto sustantivo al desconocer el contenido de los artículos 127<sup>3</sup>, 235<sup>4</sup> y 250<sup>5</sup> del Código Contencioso Administrativo, y 52<sup>6</sup> del Código de Procedimiento Civil; y (iii) por desconocimiento del precedente judicial fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 28 de enero de 2009<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 127. **El Ministerio Público es parte y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en las conciliaciones extrajudiciales ante los centros de conciliación e intervendrá en éstos en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.** Por consiguiente se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda, el que fije fecha para audiencia de conciliación, la sentencia proferida en primera instancia y el primer auto dictado en segunda instancia. (...)”. (Negrilla fuera del texto original).

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 235. En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como parte para prohiar en oponerse a las peticiones de la demanda.

Las intervenciones adhesivas sólo se admitirán hasta cuando quede ejecutoriado el auto que ordene el traslado a las partes para alegar.

**En estos procesos ni el demandante ni los intervinientes adhesivos podrán desistir.”.** (Negrilla fuera del texto original).

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 250. **Si el proceso tiene dos instancias, podrá intentarse el recurso de apelación en el acto de la notificación o dentro de los dos días siguientes.** La apelación de la sentencia se concederá por el tribunal en el efecto suspensivo. (...)”. (Negrilla fuera del texto original).

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 52. Intervenciones adhesiva y litisconsorcial. Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.

**El coadyuvante podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de ésta y no impliquen disposición del derecho en litigio. (...)”.** (Negrilla fuera del texto original).

<sup>7</sup> Radicado Número: 11001-03-26-000-2007-00046-01, Radicado Interno Número: 32439, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Actor: Instituto Nacional de Concesiones – INCO, Accionado: Concesionaria Vial de los Andes S.A. – COVIANDES. Recurso de anulación de laudo arbitral.

### 1.3. PRETENSIONES

El tutelante solicita que se amparen los derechos fundamentales invocados, para que, en consecuencia, se deje sin efectos la providencia cuestionada de la Sección Quinta del Consejo de Estado, y se le ordene a dicha autoridad judicial que profiera una nueva decisión en la cual se pronuncie de fondo sobre los recursos de apelación presentados por los coadyuvantes y por el Procurador 23 Judicial II contra la sentencia del 20 de noviembre de 2012 que emitió el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dentro del proceso tramitado con radicado número 54001233100020120000103, con motivo de la acción de nulidad electoral presentada contra el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta para el periodo 2012-2015.

## II. ACTUACIÓN

2.1. La Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de la Consejera Ponente de la decisión censurada en sede de tutela, la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, contestó la acción de tutela realizando una exposición de la evolución jurisprudencial en esta Corporación de la tesis sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, para luego manifestar que:

*“el accionante pretende reabrir el debate, cuestionando asuntos que ya fueron dirimidos en el fallo del 27 de marzo de 2014, en donde se encuentra la suficiente ilustración sobre las razones que llevaron a esta Sala de Decisión a colegir que el recurso de alzada presentado por el Ministerio Público fue expresamente desistido y, por ende aceptar la dimisión, tal como ha venido siendo admitido por esta Sección en anteriores oportunidades sobre la posibilidad de desistimiento de recursos, diferente al desistimiento de la acción; y que los coadyuvantes, como lo establece la ley y lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación en sus diversas Salas, tienen posibilidades de actuación dentro del proceso que resultan diferenciables a las partes, por cuanto los intervinientes que coadyuvan encuentran como condicionamiento de sus intervenciones el interés de la parte a la que apoyan, y su posición es la de contribuir a enriquecer argumentalmente la posición de la parte coadyuvada”.*

En ese orden, solicitó que se negara la petición de amparo presentada por el señor Jorge Heriberto Moreno Granados, toda vez que no le asistía razón para considerar vulnerados sus derechos fundamentales invocados, ya que

la sentencia del 27 de marzo de 2014 cumplió a cabalidad con la regulación jurídica aplicable y decidió de conformidad con los fundamentos y la observancia plena del debido proceso.

- 2.2. El Procurador 23 Judicial II sostuvo que era evidente que la acción constitucional incoada por el señor Jorge Heriberto Moreno Granados reunía los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, por lo cual solicitó que se concediera el amparo deprecado.

Puntualmente, destacó los artículos 118 y 277 de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en las sentencias C-245 de 1995 y C-031 de 1997, y la competencia de los agentes del Ministerio Público adscritos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, regulada en el Decreto 262 de 2000, para concluir que:

*“De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, si bien existe un vínculo funcional inmediato entre el señor Procurador General como Supremo Director del Ministerio Público y los señores Procuradores Delegados y Judiciales, en su calidad de agentes del Ministerio Público, el cual se caracteriza por ser una relación de confianza subjetiva dentro de la cual los delegados y agentes tiene la misión de traducir su inspiración, su voluntad y las directrices de su política general, también es cierto que, de acuerdo con la delegación de funciones asignadas, tanto los Procuradores Delgados como los Judiciales, **gozan de autonomía para realizarlas con la consecuente responsabilidad que conllevan sus actuaciones**, sin que ello implique el rompimiento del vínculo jerárquico y funcional que se erige entre ellos, es decir, su dependencia o subordinación frente al Procurador General.*

*Aunado a lo anterior, si se examinan las cincuenta y ocho (58) funciones del señor Procurador General establecidas en el artículo 7 del Decreto 262 de 2000, no se encuentra ninguna que lo faculte para **presentar un desistimiento de un recurso de apelación** interpuesto por un Procurador Judicial en su función de intervención ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como erróneamente lo entendió la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del caso que ahora es objeto de análisis a través de la presente acción de tutela.*

*De tal manera resulta equívoco y desacertado en derecho por parte de la autoridad judicial accionada, interpretar el contenido del concepto del señor Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, como una manifestación de desistimiento del recurso de apelación que en su oportunidad legal fuera presentado por el suscrito, por no considerar ajustada a derecho la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 20 de noviembre de 2012, máxime cuando dicho funcionario **en ningún momento presentó en forma expresa un desistimiento del recurso**”. (Negrilla dentro del texto).*

Además, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación que presentó contra la sentencia del 20 de noviembre de 2012 que emitió el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro del referido proceso.

- 2.3. Nuby Mayely Luna Otero alegó la falta de legitimación en la causa por activa, para solicitar el rechazo de la acción de tutela, pues a su juicio el señor Jorge Heriberto Moreno Granados no demostró un interés directo y particular sobre el cual se generara la vulneración de los derechos fundamentales invocados, y dentro del proceso de nulidad electoral antes señalado participó como interviniente para coadyuvar en las pretensiones de la demanda, y no como extremo de la litis.

Por otra parte, anotó que en el caso bajo examen el recurso de amparo no cumplía con el presupuesto general de la subsidiariedad, toda vez que se omitió la presentación del recurso extraordinario de revisión que consagra el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo contra la providencia judicial cuestionada, y que la actuación del accionante se constituía en temeraria y de mala fe, teniendo en cuenta que en el curso del proceso las autoridades judiciales brindaron todas las oportunidades legales satisfacer su intervención como coadyuvante, con lo cual se respetaron los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad.

- 2.4. Don Amaris Ramírez-Paris Lobo presentó pronunciamiento aduciendo que (i) existía falta de legitimación en la causa del tutelante, pues *“no es abogado sino administrador de empresas y los memoriales que presenta son aceptados sin tener ningún interés jurídico para actuar, ni legitimación alguna, en la medida que la parte demandante señor Santiago Liñan Nariño en escrito que obra dentro del expediente abiertamente lo desautoriza y no lo reconoce como coadyuvante”*; (ii) la actuación resultaba temeraria e irrespetuosa con la Sección Quinta del Consejo de Estado, *“pues aún cuando las frases que escogió utilizar en el memorial que anexa aparentan estar protegiendo a dicha Sección, lo que en realidad trata de hacer es estigmatizarla por el fallo”*; y (iii) que la sentencia censurada se encontraba ejecutoriada.

- 2.5. Santiago Liñan Nariño en un breve escrito indicó su voluntad de coadyuvar el recurso de amparo *sub examine*, por encontrarse en desacuerdo con el

sentido del fallo de 27 de marzo de 2014 que emitió la Sección Quinta dentro del proceso de nulidad electoral citado.

- 2.6. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander y los coadyuvantes Luis Jesús Botello Gómez y Wilfredo Grajales Rosas guardaron silencio.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **3.1. COMPETENCIA DE LA SALA**

Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con el numeral 2 del artículo 1 Decreto 1382 del 12 de julio del 2000, por el cual se dictan reglas para el reconocimiento y reparto de la acción de tutela.

#### **3.2. GENERALIDADES DE LA TUTELA**

La acción de tutela ha sido instituida como un instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente señalados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

En este caso se trata de una acción de tutela contra providencia judicial respecto de la cual esta Sección venía siguiendo la línea de la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional. A través de la decisión de la Sala Plena del 31 de julio del 2012 en la cual la suscrita Magistrada Ponente salvó el voto, esta Sección decidió acogerse a la sentencia C-590 del 2005 de la Corte Constitucional.

#### **3.3 LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales que considere amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

En desarrollo de ese precepto constitucional, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “*legitimidad e interés*” en la acción de tutela, dice que ésta puede ser ejercida (i) directamente por quien considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) por su representante legal, en el caso de los menores de edad, de los incapaces absolutos, de los interdictos y de las personas jurídicas; (iii) por apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción debe anexar el poder especial para ejercer la acción, o en su defecto el poder general respectivo; (iv) mediante la agencia de derechos ajenos, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; y, (v) por el Defensor del Pueblo y los Personeros municipales.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente:

*“Aun cuando una de las características que identifica la acción de tutela es su informalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el ejercicio de la misma está supeditado al cumplimiento de unos requisitos mínimos de procedibilidad, que surgen de su propia naturaleza jurídica y de los elementos especiales que la identifican. Dentro de tales requisitos, se cuentan: (i) el de la legitimación en la causa por activa, o titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela, tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro.”<sup>8</sup>*

Así las cosas, queda claro que en principio solo quien se ha visto afectado directamente en sus derechos fundamentales puede acceder directamente a la acción de tutela para solicitar el amparo de los mismos. Desde luego que hay excepciones a esta regla, pero debe resaltarse que de manera directa la única persona que puede acudir a esta herramienta constitucional es la afectada.

Dentro de este contexto, a juicio de la Sala, en la presente acción de tutela resulta satisfecha la legitimación por activa, teniendo en cuenta que el señor Jorge Heriberto Moreno Granados, puede predicar que le fueron vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, con ocasión de la sentencia proferida, el 27 de marzo de 2014, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, como quiera que (i) fungió en calidad de coadyuvante dentro del citado proceso en las dos instancias que se surtieron; y (ii) presentó recurso de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo de

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-176 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Norte de Santander del 20 de noviembre de 2012, que fue concedido por ésta autoridad judicial mediante el proveído del 7 de diciembre de 2012, admitido por el *ad quem* a través de auto del 22 de enero de 2013, y finalmente declarado improcedente por falta de legitimación por la providencia cuestionada en el escrito de amparo.

#### **3.4. De la acción de tutela contra sentencias judiciales**

Si bien es cierto que la suscrita Magistrada se apartó de la decisión mayoritaria adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia del 31 de julio de 2012 por no compartir la tesis sobre procedencia de la acción de tutela contra sentencias sino en los términos restrictivos y excepcionales de la sentencia C-543 de 1992, sin embargo acata la decisión mayoritaria precisando, como lo consignó en el respectivo salvamento de voto, que se ceñirá a los precisos términos consagrados en la sentencia C-590 del 2005 de la Corte Constitucional según los cuales, la acción de tutela contra sentencias exige la configuración de unos presupuestos generales y otros específicos.

Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, de conformidad con la citada sentencia C-590 de 2005, son los siguientes:

*“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

*b. Que se hayan agotado todos los medios-ordinarios y extraordinarios-de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.*



*c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.*

*d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.*

*e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.*

*f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.*

Además de estos requisitos generales, la misma sentencia consagra otros requisitos específicos, además de los generales antes anotados, que son los siguientes:

*“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

*i. Violación directa de la Constitución.”*

A partir de la decisión mayoritaria de la Sala Plena, este Despacho examinará rigurosamente la configuración de estos requisitos generales y específicos de procedibilidad de la tutela, manteniendo el carácter restringido y excepcional que la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha impreso a los casos en que esta se interponga contra sentencias judiciales.

### **3.5. Análisis del caso en concreto.**

En lo que refiere a la situación fáctica del presente caso, se destaca que el accionante considera vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, con ocasión de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 27 de marzo de 2014, dentro del proceso tramitado con radicado número 54001233100020120000103,

con motivo de la acción de nulidad electoral presentada contra el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta para el período 2012-2015.

Del escrito de amparo presentado por el actor se desprende que la inconformidad con la providencia cuestionada radica en la supuesta configuración de una vía de hecho por (i) violación directa del numeral 7° del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia; (ii) defecto sustantivo al desconocer el contenido de los artículos 127, 235 y 250 del Código Contencioso Administrativo, y 52 del Código de Procedimiento Civil; y (iii) por desconocimiento del precedente judicial fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 28 de enero de 2009<sup>9</sup>.

Del caso bajo examen se desprende que la acción de tutela cumple con los requisitos generales que exige la sentencia C-590 del 2005 para la procedencia contra providencia judicial, ya que:

- Es evidente que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional<sup>10</sup>;
- Se cumplió con el principio de inmediatez, teniendo en cuenta que la decisión que se ataca se profirió el 27 de marzo de 2014, siendo notificada por edicto que se desfijó el 7 de abril del mismo año, y el escrito de amparo fue presentado el día 21 siguiente, esto es, con solo 15 días de diferencia;

---

<sup>9</sup> Radicado Número: 2007-00046-01, Radicado Interno Número: 32439, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Actor: INCO, Accionado: COVIANDES.

<sup>10</sup> Sobre el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional la suscrita Magistrada expuso en aclaración de voto de la sentencia de tutela de dos (2) de mayo de 2013, con radicado número 2012-01598, actora: Annie Sanmiguel Ortiz, Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala:

Si, como dice el fallo respecto del cual aclaro el voto, la Sala estudia las causales de procedibilidad entre las que se encuentra la "relevancia constitucional" y en ejercicio de sus funciones de juez constitucional de instancia, "la eventual violación de un derecho fundamental y su consecuente amparo que es su propia relevancia o importancia constitucional", ello significaría que todos los casos de acción de tutela tendrían, de suyo, relevancia constitucional, puesto que precisamente la acción de tutela tiene como finalidad el estudio de las eventuales violaciones de derechos fundamentales y su consecuente amparo. Resultaría entonces inocuo exigirla como requisito general de procedibilidad, pues estaría de por sí presente en todos los casos de acciones de tutela contra sentencias judiciales. Por lo tanto, en mi criterio considero que cuando la Corte Constitucional estableció como requisito general de procedibilidad el de la "relevancia constitucional", lo hizo buscando que la acción de tutela contra sentencias judiciales, que tiene un carácter restringido y excepcional, tuviera efectivamente alguna repercusión constitucional que ameritara pasar por encima de conceptos como el de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y el juez natural.

- No existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial con los cuales el accionante pueda lograr la protección de los derechos invocados, como quiera que no obstante podría intentar el recurso extraordinario de revisión, las causales definidas por el Código Contencioso Administrativo (artículo 188), vigente para la época en que se empezó a tramitar el proceso ya referido, son taxativas y exigen que la demanda se sustente en alguna de ellas, y en el caso concreto es claro que los argumentos de inconformidad con la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado no encuadran en ninguna de las causales para su procedencia, que son a saber las siguientes:

*“ARTICULO 188. CAUSALES DE REVISION. Son causales de revisión:*

*1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*

*2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*

*3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.*

*4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.*

*5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.*

*6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.*

*7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.*

*8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”;*

- No se trata de una presunta irregularidad procesal que pueda resultar determinante en el proceso;

- El actor identificó los hechos y los derechos que alega le generan vulneración, los que también fueron alegados en la medida posible en el proceso judicial; y
- No se trata de una acción de tutela contra sentencia de tutela.

Así las cosas, como en la acción de tutela se alega una vulneración de los derechos fundamentales invocados, por la supuesta configuración de violación directa de la Constitución, defecto fáctico y desconocimiento del precedente, la Sala considera necesario para poder determinar si la providencia atacada incurrió en vía de hecho, referirse brevemente a tales causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

La Corte Constitucional ha precisado que el defecto de la violación directa de la Constitución se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades judiciales de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4° de la Carta Política: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”*

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución, en principio fue concebida como un defecto sustantivo. Así por ejemplo, en la Sentencia SU- 1722 de 2000, en la que se estudiaron acciones de tutela interpuestas contra providencias de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales se les agravó la pena a los apelantes únicos argumentando que concurrían el recurso de apelación, la Corte Constitucional señaló que desconocer la disposición constitucional que expresamente prohíbe al superior funcional *“agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”*, suponía la materialización del defecto sustantivo. Al respecto manifestó la Corte que:

*“En los casos que son objeto de revisión, la Corte aprecia un defecto sustantivo, en la medida en que las decisiones impugnadas se fundan en la sumisión de la no reforma en peor frente al principio de legalidad, lo cual resulta evidente inaplicable. En este sentido, el error superlativo en que incurrieron las autoridades demandadas consistió en el desconocimiento del principio constitucional consagrado en el inciso 2° del artículo 31 de la Constitución”.*

Con posterioridad, en la sentencia T-949 de 2003 la Corte incluyó la violación directa de la Constitución como una causal de procedibilidad de la acción de tutela de carácter independiente y autónoma. En esta oportunidad se dijo:

*“(...) todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución”.*

Finalmente, la anterior interpretación se consolidó en la sentencia C-590 de 2005, en la que la Corte al estudiar una acción pública de inconstitucionalidad contra la disposición del Código de Procedimiento Penal, que aparentemente proscribía la acción de tutela contra fallos dictados por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, incluyó definitivamente a la violación directa de la Constitución como un defecto autónomo que justifica la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Al respecto sostuvo el Alto Tribunal de lo Constitucional:

*“(...) la violación directa de la Constitución opera en dos circunstancias: uno (i), cuando se deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto, dos (ii), al aplicar la ley al margen de los dictados de la Constitución”.*

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup> ha sostenido que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución cuando:

- ✓ En la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional;
- ✓ Se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y
- ✓ El juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

---

<sup>11</sup> Sentencias T-809 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-747 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-555 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-071 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

En conclusión, es factible que una providencia judicial sea susceptible de cuestionarse por medio de la acción de tutela cuando desconozca o aplique indebida e irrazonablemente los postulados previstos por la Constitución, pues a las autoridades judiciales no les es dable en su labor apartarse de las disposiciones consagradas en ella, dado que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce un valor normativo superior a los preceptos contenidos en la Carta Política.

En el presente caso, la Sala considera que la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 27 de marzo de 2014 incurrió en violación directa de la Constitución, respecto del numeral 7° del artículo 277 de la misma, que trata sobre las funciones del Procurador General de la Nación, al entender que con el concepto presentado por el Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación solicitando la confirmación de la sentencia del 20 de noviembre de 2012, se debía tener por desistido expresamente el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II que actúa ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, pues ignoró que la naturaleza constitucional de la función de intervención judicial que le asignó la Carta Política al Ministerio Público “*en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales*”, gira en torno al interés general y superior, y por lo tanto no son los agentes y/o delegados de la Procuraduría General de la Nación los titulares de los intereses en cuya defensa actúan, ya que dentro del proceso son representantes de la sociedad.

A saber, en los términos del artículo 277 de la Constitución a la Procuraduría General de la Nación se le asignó como una de sus funciones la intervención en los procesos judiciales con el fin de defender el orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales, cuando así lo considere necesario:

*“ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

*7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.”*

En ese sentido, ha de entenderse que la participación del Ministerio Público en los distintos procesos judiciales debe responder a una de esas finalidades, pues cuando ello no es así, su actuación carecería de fundamento.

Así lo entendió la Corte Constitucional desde sus inicios cuando señaló:

**“El Ministerio Público es un órgano social de control de la función pública, como expresión del interés general prevalente, que es el del conjunto de los asociados, interesados en la conservación de la moral pública. En una democracia el buen manejo de la cosa pública depende de la rectitud (aspecto subjetivo) y de la eficiencia (aspecto objetivo) con que el funcionario desempeña su labor, con la garantía de que toda actuación de las autoridades públicas tiene que estar autorizada por la ley. Pero el Ministerio Público no sólo ejerce función de control, sino de defensa del interés social y de vocero del común en los aspectos trascendentes de la función pública. Toda defensa supone acción preventiva o acción impulsiva, bien contra la lesión o bien contra la amenaza inminente sobre el interés común protegido por la Constitución y las leyes.**

(...)

**En cuanto al numeral séptimo, cabe hacer cuatro anotaciones en aras de la claridad en el asunto que ocupa la atención de la Corte: en primer lugar, la intervención no es facultativa, sino imperativa, es decir, por mandato de la Constitución. En segundo lugar, se refiere a su actuación como sujeto procesal. En tercer lugar la actuación no es por capricho del procurador, sino cuando sea necesaria, y dicha necesidad puede ser fijada por la voluntad general a través de la ley. Y por último, interviene en defensa del orden jurídico, o del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. Por orden jurídico, como se dijo, se entiende el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, es decir, la armonía social que se logra mediante la observancia de las normas jurídicas tanto en el campo del derecho público como del derecho privado. Por patrimonio público, en sentido amplio se entiende aquello que está destinado, de una u otra manera, a la comunidad, y que está integrado por los bienes y servicios que a ella se le deben como sujeto de derechos.**

**También interviene el Ministerio Público en defensa de los derechos y garantías fundamentales, es decir, asume el deber constitucional de defender el fundamento de legitimidad del orden jurídico dentro del Estado; es decir, siempre actuará en favor de los bienes y garantías inherentes a la persona, sea natural o jurídica, como función natural suya.”<sup>12</sup> (Negrilla fuera del texto original).**

Igualmente lo ha considerado de forma unificada la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>13</sup> cuando se ha referido al interés tanto para accionar

---

<sup>12</sup> Sentencia C-479 de 1995. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Ref.: Expediente D-873. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4o. del artículo 135 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal). Actor: Yesid Reyes Alvarado.

<sup>13</sup> Sentencia de Unificación del 27 de septiembre de 2012, Expediente 2008-00557-01, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

En la oportunidad que se cita fue unificado el criterio jurisprudencial en torno a la existencia o no de interés jurídico para apelar por parte del Ministerio Público cuando la impugnación tiene efectos o



como para recurrir las decisiones por parte de los agentes y/o delegados del Procurador General de la Nación, al señalar que estos siempre podrán impugnar las decisiones cuando consideren que resultan contrarias a cualquiera de los tres pilares constitucionales en que se funda su actuación en los términos del numeral 7° del artículo 277 Superior, independientemente de que se afecten los intereses de los extremos de la litis del proceso contencioso administrativo.

En consecuencia, la participación del Ministerio Público en los procesos judiciales tiene un fundamento que va más allá de la naturaleza de las partes que intervienen en él, pues ha de entenderse que este es un sujeto procesal especial, independiente y autónomo, que realiza una función de control jurídico y social, y por tanto, no puede ser asimilado a un coadyuvante o tercero en el proceso. Su actuación debe ser entendida y valorada, en esa dimensión, es decir, con todas las capacidades asignadas a las partes del proceso, pero en perspectiva de la “defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”, como representante del interés general y superior, por el poder que le ha conferido la sociedad.

Además, como argumento que refuerza lo antes dicho, se debe tener en cuenta que puntualmente la actuación del Ministerio Público se encuentra regulada por el Decreto 262 de 2000<sup>14</sup>, del cual se entiende que la intervención en los diversos procesos se realiza a través de agentes y/o delegados diferentes dependiendo de las calidades del funcionario judicial ante la cual habrán de actuar, de manera que cada agente y/o delegado es distinto dependiendo de la instancia procesal en que curse el proceso, y si bien todos representan a la Procuraduría General de la Nación, sus posiciones y criterios son independientes y autónomos.

Sobre dicha independencia y autonomía de los agentes y/o delegados de la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales también se ha pronunciado la Corte Constitucional precisando que:

*“A juicio de la Corte, podría establecerse una diferenciación entre delegado y agente del Procurador, de la siguiente manera:*

---

repercute frente al interés de otro sujeto procesal vinculado a la actuación. Dicho de otro modo el problema jurídico se concreto en resolver si le asiste o no interés jurídico a los agentes judiciales del Ministerio Público para impugnar las decisiones judiciales proferidas en los procesos contencioso administrativos, con independencia de que el recurso impetrado pueda afectar – positiva o negativamente– a las partes –demandante o demandada– intervinientes en el proceso contencioso.

<sup>14</sup> Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

*El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza intuitu personae. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado.*

*No obstante lo dicho antes, no existen en la Constitución criterios concretos para diferenciar los delegados de los agentes del Procurador, pues lo cierto es que unos y otros desarrollan funciones y actúan en representación del Procurador en el cumplimiento de las tareas que son propias del Ministerio Público, salvo en lo atinente a las funciones que privativamente corresponde a aquél en los términos de los artículos 242-2-4 y 278 constitucionales.*

*Tanto los unos como los otros, en razón de la inmediatez del vínculo funcional con el Procurador, traducen su inspiración, voluntad y las directrices de su política general en lo relativo a la actividad de control que constitucionalmente se les atribuye. **Pero obviamente, la asignación de funciones por la ley y la delegación de funciones que pueden recibir, conlleva cierta autonomía e independencia para realizarlas y la radicación en cabeza de dichos delegados y agentes de la consiguiente responsabilidad, sin que ello comporte ruptura del vínculo jerárquico y funcional con el Procurador en su condición de supremo director del Ministerio Público.***

***Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados o agentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales, dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales correspondientes, acorde con la ley. Es así como se ha previsto la intervención de delegados o agentes del Procurador ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, civil, de familia y laboral.***

***No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.***<sup>15</sup> (Negrilla fuera del texto original).

---

<sup>15</sup> Sentencia C-245 de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. Ref.: Expediente D-708. Demanda de inconstitucionalidad del artículo 4° de la Ley 27 de 1992. Actor: Andrés Enrique Navia.

Así las cosas, en virtud de dicha autonomía e independencia, mal pueden jerarquizarse las competencias otorgadas a los agentes y/o delegados del Ministerio Público, especialmente, cuando de intervención judicial se trata, toda vez que cada funcionario debe cumplir las competencias asignadas tanto por la Constitución como por la ley.

Lo anterior significa que, cuando el proceso cambia de instancia, bien puede ocurrir que el funcionario a quien corresponda asumir el rol de Ministerio Público difiera en su concepto del emitido en la instancia inferior, sin que ello pueda entenderse como un desistimiento tácito, y mucho menos expreso, de la actuación previa, pues dicho sea de paso, estas figuras procesales se encuentran claramente reguladas por el Código de Procedimiento Civil dentro de los artículos 342 a 346, en los cuales no se encuentra prevista esta forma de considerar por desistida una actuación ante una autoridad judicial.

En esa medida, cuando en segunda instancia se rinde un concepto en sentido contrario a la actuación del agente y/o delegado del Ministerio Público en primera instancia, aquel no invalida ni puede tenerse como un desistimiento de aquella, pues, se insiste, en estos casos ambos actúan con independencia y autonomía.

De esa forma colige la Sala que la sentencia censurada incurrió en violación directa de la Constitución.

Ahora bien, sobre las formas de configuración del defecto sustantivo en las providencias judiciales, en diferentes pronunciamientos la Corte Constitucional se ha referido a ellas manifestando que se configuran cuando la decisión judicial cuestionada:

- (i) se funda en una norma que no se encuentra vigente por haber sido derogada, o por haber sido declarada inconstitucional<sup>16</sup>;
- (ii) desconoce, por interpretación o aplicación, las sentencias con efectos *erga omnes* que han definido el alcance de la norma<sup>17</sup>;
- (iii) interpreta o aplica la norma sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación

---

<sup>16</sup> Sentencia T-1022 de 2010.

<sup>17</sup> Sentencia T-272 de 2005.

sistemática<sup>18</sup>;

- (iv) se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de que la norma es claramente inconstitucional para el caso concreto<sup>19</sup>;
- (v) la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada<sup>20</sup>; o cuando
- (vi) se le reconocen a la norma en cuestión efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador<sup>21</sup>.

En este sentido, la protección que se predica del defecto sustantivo, no solo se convierte en una garantía para la prevalencia de los derechos fundamentales, y en concreto, de las garantías procesales que se desprenden de la protección generalizada que irradia de la cláusula del debido proceso, que se encuentra enunciada en el artículo 29 de la Constitución, pues es esta protección la que acompaña a toda persona que hace parte o tiene interés legítimo en una actuación judicial, como resultado de la efectividad del derecho al debido proceso; acceso a la administración de justicia; administración de una justicia en condiciones de imparcialidad, de forma pronta y oportuna; ser juzgado por un juez competente, autónomo e imparcial, entre otras.

De igual forma, dicha protección que se desprende de la causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias, busca que se proteja, al fin de cuentas, la Constitución, vista desde una perspectiva amplia y macrolegal en lo que a principios y garantías se refiere, para de esta manera pasar a proteger la supremacía y prevalencia del ordenamiento constitucional, incluyendo la protección mínima de toda garantía que acompaña a una persona en una actuación procesal, pero entendiendo también incorporada a dicha protección, la guarda y tutela de todos y cada uno de sus derechos fundamentales que se pueden llegar a menoscabar por una actuación de una autoridad pública, tal como es el caso de una decisión judicial.

---

<sup>18</sup> Sentencia T-807 de 2004.

<sup>19</sup> Sentencia T-551 de 2010.

<sup>20</sup> Sentencia T-743 de 2008.

<sup>21</sup> Sentencia T-212 de 2002.

De esa manera debe ser evaluada la decisión controvertida, para identificar si la Sección Quinta incurrió en defecto sustantivo, y con ello vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

La Sala considera, luego de analizar la decisión cuestionada en sede de tutela, que en dicha providencia no se configura el defecto sustantivo que el accionante alega por desconocimiento del contenido de los artículos 127, 235 y 250 del Código Contencioso Administrativo, y 52 del Código de Procedimiento Civil, que exige la sentencia C-590 del 2005 para la procedencia del recurso de amparo, teniendo en cuenta que las mencionadas normas:

- ✓ se encuentran vigentes, no han sido derogadas expresa o tácitamente, ni han sido declaradas contrarias a la Carta Política por la Corte Constitucional;
- ✓ fueron interpretadas sin desconocer providencias judiciales con efectos *erga omnes* que hayan definido su alcance, de manera sistemática de acuerdo con las demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia;
- ✓ no debían ser exceptuadas por inconstitucionalidad en la aplicación al caso concreto; y
- ✓ se le reconocieron los efectos señalados por el legislador.

Sumado a lo anterior, la Sala confirma que el sentido en el cual la Sección Quinta interpretó las normas procesales descritas para proceder en la decisión censurada a declarar improcedente el recurso de apelación presentado contra la sentencia del Tribunal, por falta de legitimación de los coadyuvantes, coincide con el criterio que la Sección Primera ha acogido en torno a la limitación que existe para el coadyuvante al momento de presentar recursos, cuando el extremo de la litis en pro del cual dice actuar no hace lo propio:

*“Cabe resaltar que esta Corporación ha precisado que la intervención de los coadyuvantes y, particularmente, en tratándose de las acciones públicas, como la que se instauró en el evento sub examine, está limitada a la actividad del actor y supeditada a los argumentos que éste*

*exprese en su libelo.*

*Así, en auto de 13 de mayo de 2010, (Expediente N° 2008-00101, Consejero Ponente, Doctor Marco Antonio Velilla Moreno), expresó, frente a una solicitud de adición de una demanda por parte de un coadyuvante, que por ser éste un adherente accidental del proceso, no se encontraba legitimado para exceder los límites fijados en la demanda inicial por el demandante.*

*Igualmente, en sentencia de 7 de octubre de 2010 (Expediente N° 2007-00010, Consejero Ponente, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), se sostuvo que el coadyuvante no puede ir más allá de los argumentos de la parte que coadyuva.*

*De la misma manera, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 13 de agosto de 2008 (Expediente AP-2004-00888. Consejera ponente, Doctora Ruth Stella Correa Palacio), expuso que las facultades del coadyuvante están concebidas para contribuir a la demanda. Es un interviniente secundario o parte accesorio, por lo que su actuación se circunscribe a reforzar los argumentos de la demanda, no pudiendo reformularla, dado que no puede actuar autónomamente.*

***Las anteriores precisiones, que la Sala Prohíja en esta oportunidad, conducen a la conclusión de que si el coadyuvante no es autónomo de la parte a la que adhiere, no pudiendo por esta razón modificar las pretensiones ni proponer nuevos cargos, pues para ello podría perfectamente instaurar su propia demanda, tampoco puede APELAR SI LA PARTE PRINCIPAL A LA CUAL ADHIERE O DE LA CUAL DEPENDE, no lo hace.***

*Desde esta perspectiva, bien puede afirmarse que el recurrente carece de legitimación para apelar, pues el interés para hacerlo recae únicamente en la parte demandante, de ahí que la Sala deba declarar la nulidad de todo lo actuado en la segunda instancia, incluyendo el auto del a quo que concedió la alzada y, en su lugar, disponer el rechazo del recurso interpuesto y la ejecutoria de la sentencia de primer grado.”<sup>22</sup>*  
(Negrilla fuera del texto original).

Por otra parte, en cuanto a los efectos del alcance del precedente la Corte Constitucional, en la sentencia T-457 del 2008 ha sintetizado su interpretación así:

*“En relación a la aplicación del precedente, esta Sala de Revisión en sentencia T-158 de 2006 señaló: “Por ello, la correcta utilización del*

---

<sup>22</sup> Sentencia del 28 de octubre de 2010, Consejera Ponente: María Elizabeth García Gonzalez, Radicado Número: 25000-23-24-000-2005-00521-01, José Omar Cortes Quijano, Demandado: Concejo Municipal de Girardot.

*precedente judicial implica que un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el(los) caso(s) del pasado, sólo (i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del pasado, (ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y (iii) si la regla jurisprudencial no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación.”<sup>23</sup>.*

Con base en la interpretación y efectos que se desprenden de los artículos 4° y 243 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha venido definiendo cuándo el precedente de un fallo tiene carácter vinculante y es obligatorio para todos los operadores del derecho:

*“En el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no: (i) En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente. (ii) La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante. (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”. Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes.”<sup>24</sup>*

Luego de lo expuesto, tras estudiar el precedente judicial referido, y de la lectura de la providencia cuestionada en sede de tutela, la Sala concluye que en el asunto bajo examen se configuró una vía de hecho por desconocimiento del precedente judicial, debido a que la Sección Quinta en la providencia del 27 de marzo de 2014 empleó de manera incompleta e incorrecta el criterio que la Sección Tercera de esta Corporación<sup>25</sup> ha sostenido en torno a la posibilidad de aplicar la figura procesal del desistimiento a las actuaciones del Ministerio Público cuando estas se demuestren contrarias dentro del mismo proceso, toda vez que adoptó en sus

---

<sup>23</sup> Sentencia T-457 de 2008.

<sup>24</sup> Sentencia T-292 de 2006.

<sup>25</sup> Sentencia del 28 de enero de 2009, Radicado Número: 2007-00046-01, Radicado Interno Número: 32439, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

consideraciones un fragmento de los argumentos expuestos por la Sección Tercera, pasando por alto que la valoración integral y acertada que en dicha oportunidad se realizó en torno a la materia, y que se constituyó como la *ratio decidendi* de la providencia, conducía sin lugar a dudas a afirmar que el Ministerio Público carece de facultades para desistir en cuanto no es titular de los intereses en cuya defensa actúa, ya que los mismos forman parte del interés general y superior, en los términos del numeral 7 del artículo 277 Constitucional.

A saber, la autoridad judicial cuestionada para arribar a la conclusión de que el recurso de apelación presentado por el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, contra la sentencia que emitió dicha autoridad judicial el 20 de noviembre de 2012, se debía tener por expresamente desistido, teniendo en cuenta que el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado en el concepto que rindió dentro del trámite de segunda instancia solicitó la confirmación de la sentencia impugnada, realizó la siguiente cita del precedente referido:

*“Al respecto conviene precisar que la función de intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales, que el numeral 7º del artículo 277 de la Carta Política consagra a favor del Ministerio Público, está radicada en cabeza de una sola y única autoridad: el Procurador General de la Nación, quien por virtud de esa misma norma suprema se encuentra facultado para ejercer tales atribuciones “... por sí o por medio de sus delegados y agentes”.*

*Lo anterior evidencia, en consecuencia, que se trata de una intervención de carácter institucional, razón por la cual los Agentes del Ministerio Público que sucesivamente participan en un mismo proceso, han de hacerlo en forma unívoca y coordinada, pues esa función y su ejercicio no pueden entenderse “a título personal”, sino que, muy por el contrario, ha sido consagrada expresamente en la Constitución Política en cabeza del Supremo Director (artículo 275 C.P.), de una misma y única institución, jerárquicamente organizada.*

*Así pues, en virtud del principio constitucional de coordinación –para cuya comprensión resulta suficientemente ilustrativo el desarrollo legal consignado en el artículo 6º de la Ley 489 de 1998-, las autoridades (incluidas las del Ministerio Público) “deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.*



*Este principio ha de orientar las funciones de intervención atribuidas al Procurador General de la Nación, independientemente de que el ejercicio de las mismas se realice en forma directa por él mismo o a través de sus Delegados o Agentes, tal como en reiteradas oportunidades lo ha puesto de presente la Corte Constitucional, según lo evidencian los pronunciamientos en los cuales esa Corporación puntualizó:*

*“La suprema dirección del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación necesariamente implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones”.*

*“Es lógico que todos los funcionarios llamados a ejercer las funciones asignadas al Ministerio Público deban estar coordinados entre sí y esa coordinación, de acuerdo con la preceptiva constitucional, se construye a partir de la estructura jerarquizada de la Procuraduría y de la unidad de mando que se radica en cabeza del Procurador General de la Nación que es “el supremo director del Ministerio Público” y que ejerce sus funciones “por sí o por medio de sus delegados o agentes” (CP arts. 275 y 277).*

*“De ahí que los delegados y agentes del Procurador actúen en su representación y que además de las funciones que les asigne la ley, cumplan las que siendo propias del Jefe del Ministerio Público, a quien están subordinados, les sean delegadas por éste” .*

*En el mismo sentido, la Corte Constitucional volvió sobre esa materia para efectos de puntualizar:*

*“Esta Corporación ha señalado que el Ministerio Público es un órgano de control autónomo cuya dirección suprema corresponde al Procurador General de la Nación. Esta dirección del Procurador, así como el hecho de que éste ejerza sus funciones constitucionales, por sí o por medio de sus agentes o delegados, implica que la Procuraduría tiene una estructura jerarquizada y una unidad de mando.*

*(...)*

*“Esta estructura jerárquica no impide que la ley atribuya una cierta autonomía a los delegados y agentes del Procurador, pero esta autonomía es relativa, ya que estos funcionarios actúan en*

*representación del Procurador y ejercen atribuciones que en principio están en cabeza del jefe del Ministerio Público”.*

*De manera que las actuaciones de los Procuradores Judiciales en primera instancia y de los Procuradores Delegados ante la segunda instancia, debe ser coordinada en virtud de los fines de la institución que representan y, por ello, hace un llamado al Ministerio Público para que encauce sus esfuerzos en esa dirección evitando así que sus actuaciones resulten generadoras de un desgaste innecesario de la Jurisdicción”.*

Empero, dicho precedente a renglón seguido manifestó:

***“En circunstancias diferentes, esto es si actuaciones contradictorias como las que aquí se han destacado se radicaren en cabeza de una de las específicas partes del proceso - demandante o demandado-, y no del Ministerio Público, tal proceder podría llegar a interpretarse incluso como un desistimiento - al menos tácito-, de la actuación, de la pretensión o de la solicitud correspondiente que inicialmente se hubiere formulado pero que posteriormente el mismo peticionario solicita rechazar o desestimar, alcance que no le será atribuido en esta oportunidad a la situación que aquí se examina, porque estima la Sala que el Ministerio Público carece de facultades para desistir en un proceso contencioso administrativo en cuanto no es el titular de los intereses en cuya defensa actúa, como quiera que los mismos forman parte del interés general y superior puesto que únicamente pueden responder, en los términos del citado numeral 7 del artículo 277 constitucional, a la “... defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”.***

***“Lo anterior permite concluir que el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público debe ser objeto de pronunciamiento de la Sala.”***

***Así pues, aunque por las razones que acaban de exponerse de todas maneras la Sala procederá a examinar y a decidir de fondo el recurso extraordinario de anulación interpuesto por el Ministerio Público, no puede dejar de destacarse la grave incongruencia y la evidente contradicción que afecta la actuación impulsada por esa institución, la cual genera un derroche injustificado de Jurisdicción, puesto que no resulta admisible y ni siquiera explicable que sea el Ministerio Público el que interponga o formule un recurso para ante el Consejo de Estado - como aquí ha ocurrido con el aludido extraordinario de anulación- pero que, de manera sorprendente y paradójica, sea el propio Ministerio Público el que a la vez, mediante una actuación posterior dentro del mismo proceso, le pida al Consejo de Estado que desestime las***

***pretensiones del recurso que esa misma institución formuló, que no acoja sus súplicas y que, por tanto, proceda a fallarlo de manera desfavorable.*** (Negrilla y subraya fuera del texto original).

El criterio sostenido por la Sección Tercera indicó que la intervención del Ministerio Público debía ser entendida en forma institucional y no personal, razón por la que sus actuaciones deberían ser unívocas y coordinadas, motivo por el cual la providencia exhortó a la entidad para que en lo posible unificara conceptos y dirigiera sus esfuerzos en una sola dirección.

Sin embargo, la Sección Quinta no percibió que dicho pronunciamiento sobre lo que debería ser la intervención del Ministerio Público, fue simplemente *obiter dicta*, pues a reglón seguido, y precisamente en el aparte que no fue transcrito, el precedente judicial reconoció expresamente que en razón de la naturaleza constitucional de la función que está llamada a cumplir la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales y teniendo en cuenta que su participación en estos tiene como fundamento la defensa de intereses superiores, no podía generar la conclusión según la cual operaba la figura de desistimiento de un recurso o actuación cuando el concepto en la segunda instancia fuere diverso a los fundamentos de aquél.

El fallo que asume como precedente la Sección Quinta para concluir que si en segunda instancia el concepto del Ministerio Público es contrario a la impugnación interpuesta por otro agente de la misma institución debe entenderse como un desistimiento del recurso, explícitamente indicó que esta figura procesal no era de aplicación, pues la intervención de ese ente no puede asimilarse a la de las partes del proceso en la medida en que no es el titular de los intereses que está obligado a representar.

Así las cosas, concluye la Sala que la sentencia censurada incurrió en desconocimiento del precedente jurisprudencial aplicable al caso.

Por lo anterior, concederá el amparo al derecho fundamental al debido proceso y ordenará dejar sin efectos los numerales primero y tercero de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 27 de marzo de 2014, a fin de que en el término legal correspondiente profiera una nueva decisión en la

cual estudie de fondo el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, contra la sentencia de primera instancia que emitió dicha autoridad judicial el 20 de noviembre de 2012 dentro del proceso de nulidad electoral referido.

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

**F A L L A:**

PRIMERO. **CONCÉDESE** el amparo al derecho fundamental al debido proceso.

SEGUNDO. **DÉJASE SIN EFECTOS** los numerales primero y tercero de la providencia proferida en segunda instancia el 27 de marzo de 2014, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso tramitado con radicado número 54001233100020120000103, con motivo de la acción de nulidad electoral presentada contra el acto por medio del cual se declaró electo al señor Don Amaris Ramírez-Paris Lobo como alcalde de la ciudad de San José de Cúcuta para el periodo 2012-2015.

TERCERO. **ORDÉNASE** a la Sección Quinta del Consejo de Estado, que en el término legal correspondiente y a partir de la ejecutoria de esta providencia, profiera una nueva decisión en la cual estudie de fondo el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 23 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, contra la sentencia de primera instancia que emitió dicha autoridad judicial el 20 de noviembre de 2012 dentro del proceso de nulidad electoral referido.

CUARTO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su revisión, si dentro del término legal no fuere impugnada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión celebrada en la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA  
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
Ausente con permiso