



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril del dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01170-01**

**Actores: JOSÉ ALADINO PALACIOS PALACIOS Y OTROS**

**Demandados: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A” Y OTROS**

Asunto: Acción de tutela – Fallo de segunda instancia – Confirma la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela – Cumplimiento de la carga argumentativa mínima.

### OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación formulada por el apoderado de la parte actora contra la sentencia del 13 de diciembre de 2017, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró improcedente la acción de amparo constitucional.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Solicitud de amparo

Mediante escrito radicado el 28 de abril de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación, el señor **José Aladino Palacios Palacios**, por intermedio de apoderado judicial, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Chocó y el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y la Sala Especial de



Decisión No. 22<sup>1</sup>, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Tales derechos los consideró vulnerados con ocasión de las siguientes providencias judiciales:

(i) La sentencia del 24 de febrero de 2011, dictada por el Tribunal Administrativo del Chocó, que negó las pretensiones formuladas por el actor en la acción de reparación directa que instauró contra la Nación – Fiscalía General de la Nación;

(ii) El fallo del 30 de junio de 2016, proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección "A", que confirmó la decisión anterior;

(iii) La sentencia del 7 de febrero de 2017, dictada por la Sala Especial de Decisión No. 22 del Consejo de Estado, que declaró infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 30 de junio de 2016, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el referido proceso de reparación directa.

A título de amparo constitucional, el actor solicitó:

"a.- Se DEJEN SIN EFECTOS las sentencias Nro. 13 de febrero 24 de 2011 dictada por el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, que fue confirmada en su totalidad el 30 de junio de 2016 por el H. Consejo de Estado en segunda instancia y en la decisión adoptada en febrero 07 de 2017 cuando se desató el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra de las anteriores decisiones; y

b.- ORDENASE que dentro de un término máximo de treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión tomada, emita una nueva providencia en la que tenga en cuenta el precedente jurisprudencial unificado de la Sección Tercera

---

<sup>1</sup> Esta Sala Especial de Revisión estuvo conformada por los Magistrados Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E), quien actuó como ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Roberto Augusto Serrato Valdés y Rafael Francisco Suárez Vargas.



del H. Consejo de Estado respecto del título jurídico de imputación en los casos de privación injusta de la libertad”<sup>2</sup>.

La parte actora sustentó la petición de amparo constitucional en el desconocimiento *“del precedente jurisprudencial unificado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, respecto del título jurídico de imputación en casos de privación injusta de la libertad, sino que también incurrieron en un defecto fáctico al valorar contradictoriamente las pruebas allegadas al proceso contencioso de reparación directa”*<sup>3</sup>.

A juicio de la parte actora, con las decisiones censuradas, *“los accionados revocaron tácitamente las sentencias penales que habían absuelto al señor JOSÉ ALADINO PALACIOS PALACIOS del proceso penal que se había adelantado en su contra y que fue por el cual fue injustamente detenido y luego absuelto por el juez competente, lo que conllevó a que fuese revivido el proceso penal que ya había hecho tránsito a cosa juzgada”*<sup>4</sup>.

El actor se refirió a la figura jurídica de la cosa juzgada, en virtud de la cual se confiere inmutabilidad a la decisión, considerando que al haberse declarado por parte de la Sección Tercera – Subsección “A” del Consejo de Estado la exoneración de la responsabilidad por la culpa exclusiva de la víctima se presentó una nulidad ocasionada en la sentencia, por haberse inmiscuido en asuntos que son propios del juez penal.

Manifestó que *“con la sentencia del 30 de junio de 2016, se generó y creó una flagrante y burda violación al debido proceso por parte del H. Consejo de Estado ya que revivió un proceso penal sin ser el juez natural y/o competente para ello, violándose así el principio de congruencia de la sentencia, el principio del non bis in ídem y por ende violentándose el debido proceso al señor JOSÉ ALADINO PALACIOS”*.

El accionante realizó amplias consideraciones sobre el principio de congruencia, como causal de nulidad originada en la sentencia.

<sup>2</sup> Folio 3.

<sup>3</sup> El actor no señaló qué pruebas –a su juicio– fueron indebidamente valoradas.

<sup>4</sup> Folio 2 del expediente de tutela.



## 2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró acreditados los siguientes hechos, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en el fallo:

**2.1.** La Fiscalía Quince Delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio – Chocó, vinculó a una investigación penal al señor José Aladino Palacios Palacios, quien se desempeñó como alcalde municipal de Riosucio, en el período comprendido entre 1992 y 1994, por irregularidades al interior de su administración.

**2.2.** El ente investigador resolvió la situación jurídica del vinculado, en el sentido de imponerle medida de aseguramiento con el beneficio de detención domiciliaria, por considerarlo autor del delito de peculado por apropiación a favor de terceros.

**2.3.** Mediante providencia del 10 de noviembre del 2000, la Unidad de Fiscalías Delegadas ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó revocó la providencia que impuso la medida de aseguramiento en contra del actor y, por tanto, ordenó su libertad inmediata.

**2.4.** La Fiscalía Quince Delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio - Chocó, a través de decisión del 27 de febrero de 2004, precluyó la investigación en favor del sindicado Palacios Palacios, razón por la cual decretó la extinción de la acción penal.<sup>5</sup>

**2.5.** En escrito presentado el 12 de enero de 2006, los señores José Aladino Palacios Palacios y Marcelina Saa Palomeque, quienes actuaron en nombre propio y en representación de sus hijos menores Liseth Carolin Palacios Saa, Maira del Carmen Palacios Saa y Carmen Clemencia Palacios Saa, Delmis Palacios Córdoba, Leyvis Palacios

---

<sup>5</sup> Folios 10 a 29 del cuaderno de primera instancia del proceso ordinario.



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
Actor: José Aladino Palacios Palacios  
Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

Córdoba, Alexander Palacios Palacios y Aladino Palacios Pinilla interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación – Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se le declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales e inmateriales a ellos ocasionados como consecuencia de la “privación injusta de la libertad” que soportó el primero de los aludidos actores en el proceso penal adelantado en su contra.

2.6. El Tribunal Administrativo del Chocó, mediante sentencia dictada el 24 de febrero de 2011, negó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a la anterior decisión, el Tribunal Administrativo de primera instancia encontró demostrada la culpa exclusiva del señor José Aladino Palacios Palacios en la imposición de la medida de aseguramiento, consistente en detención domiciliaria.

Concluyó que la privación de la libertad del actor no tuvo causa eficiente en la actividad de la Administración de Justicia sino en la conducta por él asumida, es decir, la forma como el demandante incumplió con las funciones inherentes al cargo que desempeñaba, inobservando las normas que regulaban la celebración de contratos para la época de los hechos<sup>6</sup>.

2.7. La parte actora interpuso recurso de apelación que fue resuelto por el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A”, en sentencia del 30 de junio de 2016, que confirmó la decisión, por encontrar acreditada en grado de plenitud probatoria la culpa exclusiva de la víctima en la detención domiciliaria de la que fue objeto.

Al respecto, en la sentencia se consideró que en el proceso penal se estableció de manera clara y expresa su

---

<sup>6</sup> Folios 266 a 279 del cuaderno del Consejo de Estado del proceso ordinario de reparación directa.



participación en los hechos, sólo que la preclusión devino de no haberse logrado establecer la cuantía del peculado atribuido al sindicado.

Precisó que, *“valorado en su conjunto el material probatorio que antecede, ha de decirse que se encuentra suficientemente acreditado que el 4 de febrero de 1994 se celebró contrato número 001 entre el ahora demandante y la señora Olivia Cuesta Correa, quien, tal como quedó demostrado en la ampliación de su declaración al interior del proceso penal, no poseía ‘ningún título para asumir el contrato’ y fue ‘un mero instrumento en la situación que se presentaba, cual era, que apareciera firmando un contrato para efecto de que se diera apariencia legal de este’, de conformidad con lo señalado en la providencia que revocó la medida de aseguramiento”<sup>7</sup>.*

El *ad quem* del proceso ordinario precisó que la jurisdicción contenciosa no pretendía realizar un nuevo juicio en relación con las controversias dirimidas en el proceso penal adelantado contra el señor Palacios Palacios, sino establecer la relación de causalidad para efectos de la responsabilidad del Estado, encontrando que la privación del accionante tuvo su causa eficiente en las conductas por él asumidas y no en la actividad de la administración de justicia.

**2.8.** Mediante escrito del 2 de agosto de 2016, el señor José Aladino Palacios Palacios interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 30 de junio de 2016, el cual fue resuelto por la Sala Especial de Decisión No. 22, mediante sentencia del 7 de febrero de 2017, que declaró infundado el recurso.

Consideró que no se vulneró el debido proceso del demandante, de tal manera que no se encontró demostrada la causal de nulidad originada en la sentencia, por cuanto era contrario a la realidad procesal hablar de que se revivió el proceso penal, cuando lo que hizo la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado fue constatar que

---

<sup>7</sup> Folio 63 del expediente de tutela.



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
Actor: José Aladino Palacios Palacios  
Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

se presentaran los presupuestos necesarios para la declaratoria de una responsabilidad administrativa que, por no evidenciarse, condujo a negar las pretensiones de la demanda<sup>8</sup>.

Precisó que el proceso de reparación directa no se adelantó con el fin de reevaluar la decisión de preclusión proferida por la Fiscalía General de la Nación, sino de verificar la concurrencia de los elementos de la responsabilidad.

### 3. Actuaciones procesales relevantes

#### 3.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 10 de mayo de 2017<sup>9</sup>, el Magistrado Ponente de la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela; dispuso notificar a la parte actora, a los Magistrados del Tribunal Administrativo del Chocó y del Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A”, como parte accionada.

Así mismo, dispuso la vinculación de la Fiscalía General de la Nación, quien actuó como parte demandada en el proceso ordinario, así como de los señores Alexander Palacios y Aladino Palacios Pinilla y de todos los que actuaron en calidad de demandantes en el proceso ordinario de reparación directa, al tiempo que dispuso publicar en la página *web* del Consejo de Estado el auto admisorio para el conocimiento de todos los terceros interesados.

En la misma providencia se dispuso notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del artículo 610 del Código General del Proceso<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Folios 65 a 78 del expediente de tutela.

<sup>9</sup> Folio 22 del expediente de tutela.

<sup>10</sup> Folio 83 del expediente.



## **3.2. Contestación de las autoridades accionadas**

### **3.2.1. Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A”**

La Magistrada Ponente de la decisión censurada presentó informe del 18 de mayo de 2017, en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por considerar que se incumplió el requisito de inmediatez, lo cual torna improcedente la acción de tutela<sup>11</sup>.

Precisó que la providencia dictada por esa Sección que, a juicio del accionante, vulnera sus derechos fundamentales fue proferida el 30 de junio de 2016, notificada mediante edicto fijado entre el 14 y el 17 de julio del mismo año y, como quiera que la tutela fue presentada el 18 de abril de 2017, en atención a lo expresado en sentencia de unificación jurisprudencial del 5 de agosto de 2014, no se cumple el requisito de inmediatez.

Afirmó que, si el juez constitucional considera que no se vulneró el principio referido, lo cierto es que no valoró nuevamente lo debatido por el juez penal, sino que se realizó un análisis propio del juez administrativo, el cual determinó que la privación de la libertad del señor Palacios tuvo causa eficiente en las conductas asumidas por este.

Explicó el título de imputación aplicable en casos de privación injusta y precisó que el régimen de responsabilidad objetivo no significa que en estos casos no estén llamadas a configurarse las denominadas causales eximentes de responsabilidad, pues en estos casos es posible que se presenten situaciones como la fuerza mayor, el hecho exclusivo y determinante de un tercero o el hecho exclusivo de la víctima con la virtualidad de exonerar la responsabilidad de la entidad pública demandada.

Consideró que no resulta procedente cuestionar el fondo de la

---

<sup>11</sup> Citó para el efecto varias sentencias de la Corte Constitucional, destacando la T-116 del 22 de febrero de 2007, así como la sentencia del 5 de agosto de 2014, dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado.





Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
 Actor: José Aladino Palacios Palacios  
 Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección "A" y otros  
 Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

controversia, como si se tratara de una tercera instancia, evidenciando que la voluntad del actor es revivir las etapas del proceso.

### **3.2.2. Tribunal Administrativo del Chocó**

Mediante oficio radicado el 5 de junio de 2017, se limitó a remitir, en calidad de préstamo el expediente contentivo del proceso ordinario de reparación directa.

### **3.3. Intervenciones de los terceros vinculados**

#### **3.3.1. Informe de la Fiscalía General de la Nación**

La Directora Jurídica de la Fiscalía General de la Nación presentó informe del 18 de mayo de 2017, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, por considerar que no se configura alguna de las causales de procedencia de la acción que fueron indicadas por la parte actora en el libelo introductorio.

Consideró que la parte actora no cumplió con la carga argumentativa que le asiste de demostrar que la interpretación del juez es abiertamente irrazonable y arbitraria o que concurre alguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, máxime cuando en el proceso ordinario de reparación directa se logró acreditar que la actuación de la Fiscalía en el proceso penal se tomó de acuerdo con el ordenamiento jurídico, por lo que no había lugar a disponer reparación alguna.

Afirmó que las autoridades judiciales no desconocieron el precedente sentado por el Consejo de Estado sino que, producto de la valoración de las pruebas allegadas a la actuación se determinó que la conducta de la "víctima directa" fue la que condujo a que se adelantara el proceso penal.

Precisó que igualmente debía tenerse en cuenta la sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional, en relación con el título



de imputación aplicable para resolver asuntos de privación injusta de la libertad.

Solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda de tutela.

### **3.3.2. Demandantes del proceso ordinario vinculados a la presente actuación**

Guardaron silencio, no obstante estar debidamente notificados.

## **4. Actuaciones posteriores**

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, dictó sentencia del 13 de septiembre de 2017, declarando la improcedencia de la acción, fallo que fue impugnado ante esta Sección, la que por auto de ponente del 17 de octubre de 2017<sup>12</sup>, decretó la nulidad de lo actuado por cuanto no se vinculó ni notificó en el trámite de la acción de tutela a los Magistrados de la Sala Especial de Decisión No. 22 del Consejo de Estado, quienes figuran como parte accionada en la acción de tutela de la referencia por haber proferido la sentencia del 7 de febrero de 2017, que resolvió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia que resolvió el recurso de apelación en el proceso ordinario.

Con fundamento en el auto anterior, la Sección Cuarta rehízo la actuación anulada, notificando y vinculando a los Magistrados que conformaron la Sala Especial de Revisión No. 22, según constancia visible a folio 199<sup>13</sup>, los cuales guardaron silencio.

### **3.4. Fallo impugnado**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado dictó sentencia del **13 de diciembre de 2017**, en la que declaró improcedente la acción de tutela, por no concurrir el requisito de inmediatez en relación

---

<sup>12</sup> Folios 178 a 180.

<sup>13</sup> En esta oportunidad se notificó igualmente al Magistrado Alberto Yepes Barreiro (folio 199).



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
Actor: José Aladino Palacios Palacios  
Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

con las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Chocó y por el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A”, por cuanto la última fue proferida el 30 de junio de 2016 notificada por edicto desfijado el 17 de julio de 2016, de tal manera que transcurrieron más de seis (6) meses.

En relación con la sentencia que definió el recurso extraordinario de revisión, advirtió que el accionante no presentó ningún reclamo contra *“el proceder de la autoridad judicial que expidió la sentencia de 7 de febrero de 2017, por lo que se estaría generando el defecto de crear una tercera instancia.”*

Precisó que la acción de tutela tiene carácter excepcional y en el *sub lite* tan solo se vislumbra la inconformidad de la parte actora con la sentencia censurada, sin que haya alegado la configuración de algún defecto.

La sentencia de primera instancia fue notificada por medios electrónicos el 17 de enero de 2018, según constancias obrantes a folios 231 a 242 del expediente.

### 3.5. Impugnación

El apoderado judicial de la parte accionante impugnó el fallo de primera instancia, según escrito radicado el 19 de enero de la presente anualidad<sup>14</sup>; reiteró los hechos que dieron lugar a la detención domiciliaria del accionante, a la preclusión de la investigación en sede penal y al proceso de reparación directa que interpuso.

Manifestó que el recurso extraordinario de revisión se presentó al advertir una nulidad originada en la sentencia, por cuanto se revivió el proceso penal, porque el juez de lo contencioso administrativo no tiene la potestad de desconocer la sentencia penal absolutoria.

---

<sup>14</sup> La impugnación fue presentada dentro del tiempo que establece el artículo 131 del Decreto Ley 2591 de 1991.



Afirmó que no está reviviendo un proceso legalmente terminado, por cuanto lo que pretende alegar es que existió una nulidad originada en la sentencia dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección "A", autoridad que desconoció los principios de cosa juzgada, *non bis in ídem*, debido proceso, igualdad y seguridad jurídica.

Hizo referencia a los títulos de imputación aplicables a los casos de privación injusta y a la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, cuyos principales apartes transcribió, la cual consideró desconocida por referida autoridad judicial que ha debido reconocer los perjuicios por el solo hecho de existir una sentencia absolutoria.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela del **13 de diciembre de 2017**, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la acción instaurada por el señor José Aladino Palacios Palacios contra el Tribunal Administrativo del Chocó, el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección "A" y la Sala Especial de Revisión No. 22, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena.

### 2. Cuestión previa

Encontrándose el proceso al despacho de la Magistrada Ponente para fallo, mediante escrito radicado el 15 de marzo de 2018, los Magistrados Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y Alberto Yepes Barreiro manifestaron su impedimento para conocer y decidir la segunda instancia del proceso de la referencia.

Mediante auto del 15 de 2018, el despacho de la Magistrada que funge como ponente dispuso efectuar el sorteo de dos conjuces a efectos de conformar el quórum decisorio, tanto para resolver el



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
 Actor: José Aladino Palacios Palacios  
 Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
 Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

impedimento como para adoptar la decisión de fondo, diligencia que se llevó a cabo el 5 de abril de 2018, en el cual resultó sorteado el doctor **Fernando Enrique Arboleda Ripoll**<sup>15</sup> para adoptar las decisiones de los impedimentos y de fondo y el doctor **Antonio Agustín Aljure Salame**, para el evento de empate o desintegración de la Sala de Decisión por otra causal.

Por su parte, el doctor Fernando Enrique Arboleda Ripoll, manifestó impedimento para conocer del proceso, con fundamento en la causal descrita en el numeral 1º del artículo 56 de la Ley 906 de 2004.

La Sala aceptó el impedimento manifestado por los Magistrados y por el Conjuez Arboleda Ripoll y, en consecuencia, los separó del conocimiento del caso, al constatar la materialización de las causales invocadas.

### 3. Problema jurídico

3.1. Le corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del **13 de diciembre de 2017**, dictada por el Consejo de Estado – Sección Cuarta que declaró improcedente la petición de amparo instaurada por el tutelante, para lo cual deberán resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Si el escrito de impugnación cumple con la carga argumentativa mínima que permita abordar el análisis de fondo de las alegaciones expuestas?

3.2. En el evento de encontrarse que se cumple con el presupuesto referido a la carga argumentativa, la Sala analizará:

¿Si las autoridades accionadas, con el proferimiento de las sentencias censuradas dictadas en el proceso de reparación directa instaurado por el accionante, vulneraron los derechos fundamentales alegados por la

<sup>15</sup> Folio 284 del cuaderno principal.



parte actora?

3.3. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: (i) criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; y (ii) análisis del caso concreto.

#### 4. Razones jurídicas de la decisión

##### 4.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012<sup>16</sup> **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>17</sup>.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>18</sup>.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>19</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó

<sup>16</sup> Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

<sup>17</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

<sup>18</sup> Se dijo en la mencionada sentencia: **“DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
 Actor: José Aladino Palacios Palacios  
 Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
 Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

Bajo las anteriores directrices se estudiará el caso de la referencia.

## 4.2. Caso concreto

### 4.2.1. Cumplimiento del requisito referido a la carga argumentativa

La Corte Constitucional<sup>20</sup> y esta Corporación<sup>21</sup> han establecido que cuando la tutela se dirige a cuestionar una providencia judicial la parte actora tiene el deber de identificar el derecho fundamental presuntamente vulnerado y *“precisar los hechos y las razones en que se fundamenta la acción”*.

En efecto, en la última sentencia referenciada se estableció que *“El actor tiene la carga de identificar, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración, así como los derechos fundamentales*

---

jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>20</sup> Ver entre otras la Sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



*presuntamente afectados por la providencia*<sup>22</sup> y exponer en forma clara los defectos de los cuales adolece la decisión judicial, desplegando para el efecto una carga argumentativa mínima que le permita al juez constitucional abordar el análisis de la providencia.

Esta carga indudablemente se debe cumplir en igual forma cuando se presenta la impugnación en contra de la sentencia de primera instancia proferida en sede de tutela, en relación con la cual corresponde al impugnante señalar las falencias, errores u omisiones en que incurrió el *a quo*<sup>23</sup> que le permitan al *ad quem* asumir el estudio de los argumentos expuestos.

En este sentido se pronunció la Sala en sentencia del 13 de octubre de 2016<sup>24</sup>, en la que afirmó que “... cuando se trata de tutelas ejercidas en contra de providencias judiciales, la parte recurrente no puede limitar su intervención a la simple manifestación de no estar de acuerdo con la decisión judicial de primera instancia, por el contrario, debe observar una carga mínima que soporte los motivos de su impugnación, indispensable para que el juez de tutela de segunda instancia conozca las razones de su desacuerdo y, así, se adentre en el estudio que la misma requiere”.

#### **4.2.2. Cumplimiento de la carga argumentativa en el *sub lite***

La Sala destaca que en relación con las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Chocó el 24 de febrero de 2011 y por el Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” el 30 de junio de 2016, el juez constitucional *a quo* consideró que no

<sup>22</sup> Esta exigencia se deriva del requisito general de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, contemplado en el literal e) del fundamento jurídico 24 de la sentencia C-590 de 2005.

<sup>23</sup> Así lo ha expresado esta Sección, entre otras, en la providencia del 15 de diciembre de 2015, con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. 11001-03-15-000-2015-01828-01, en el cual se efectuaron las siguientes consideraciones: “...se debe tener en cuenta que en materia de tutelas contra providencias judiciales le está vedado al juez constitucional inmiscuirse en asuntos propios de la órbita de los jueces naturales de la causa, por lo tanto, el estudio debe basarse exclusivamente en los argumentos esgrimidos por los actores dentro del trámite de tutela tanto en primera como en segunda instancia, toda vez que al analizar puntos adicionales se estaría realizando, sin competencia para ello, un estudio oficioso de una providencia judicial debidamente ejecutoriada, lo cual atentaría contra los postulados de cosa juzgada y autonomía judicial y así, en últimas se convertiría el mecanismo constitucional en una tercera, e incluso, en una cuarta instancia”.

<sup>24</sup> Magistrado Ponente Dr. Alberto Yepes Barreiro





Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
Actor: José Aladino Palacios Palacios  
Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección "A" y otros  
Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

concurría el requisito de inmediatez, por cuanto las censuras presentadas por el accionante se dirigían contra estas decisiones y transcurrieron más de seis (6) meses desde su notificación hasta la presentación del escrito de tutela.

Sin embargo, en el escrito de impugnación el accionante no trae argumento alguno encaminado a desvirtuar la conclusión a la que llegó la Sección Cuarta del Consejo de Estado ni expone alguna circunstancia que permita flexibilizar el término razonable en el cual debe comparecer el actor a cuestionar una providencia judicial que goza de presunción de legalidad y acierto.

En este orden de ideas, no se advierte algún argumento que permita a esta Sala concluir que concurre el requisito de inmediatez y pueda por ello estudiar el fondo del asunto, referido a la existencia de nulidad originada en la sentencia o al desconocimiento de la sentencia de unificación de jurisprudencia en materia de privación injusta.

Tampoco el accionante presentó en el libelo introductorio ni en el escrito de impugnación cargo alguno contra el fallo dictado el 7 de febrero de 2017 por la Sala Especial de Decisión No. 22, que resolvió el recurso extraordinario de revisión y en el cual se examinaron ampliamente las causales de nulidad originadas en la sentencia, para concluir que ninguna de ellas se presentaron en el caso concreto.

Corroborar lo anterior la circunstancia acreditada en el proceso, consistente en que en el fallo por medio del cual se resolvió el recurso extraordinario de revisión se explicó bajo principio de razón suficiente que no se desconoció la decisión proferida por el juez penal que decidió precluir la investigación que se adelantaba contra el señor Palacios Palacios, sino que el caso se estudió a la luz de los elementos de la responsabilidad del Estado, encontrándose que operó la ruptura del nexo causal, al comprobarse la culpa exclusiva de la víctima, circunstancia que tenía la virtualidad de exonerar la responsabilidad del ente investigador.



En consecuencia, el recurso carece por completo de razonamientos y soportes argumentativos, como igualmente ocurría con los dos cargos expuestos en el libelo introductorio, de tal manera que no puede ser objeto de análisis por esta Sección en sede de impugnación, por cuanto al juez constitucional no le es dable convertirse en una instancia revisora de lo actuado por el juez ordinario de lo contencioso administrativo, que en uso de su autonomía funcional interpretó las normas que establecen la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad – artículos 65, 68 y 70 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia– y valoró las pruebas allegadas al proceso, para establecer con ellas que el demandante actuó en forma “*culposa*”, circunstancia que tenía la entidad suficiente para excluir la responsabilidad del Estado.

Lo anterior por cuanto no le es posible al juez constitucional sustituir al ordinario para examinar los elementos de la responsabilidad en el caso concreto, sin que se advierta que las autoridades accionadas hayan desconocido los principios invocados por el impugnante.

La Sala destaca que no le es posible analizar del caso concreto desde la perspectiva del defecto fáctico, por cuanto el mismo no fue alegado en la impugnación y, adicionalmente, tampoco cumpliría con las exigencias mínimas para ser examinado de fondo por la Sala, según los parámetros expuestos en la sentencia del 12 de noviembre de 2015<sup>25</sup>, en la que se precisaron los alcances y requisitos que deben atenderse al momento de aplicar los criterios en relación con una providencia judicial.

Estudiar el fondo del asunto con fundamento en lo expuesto por el recurrente atentaría contra los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y autonomía judicial, no siendo posible que el juez de tutela revise toda la actuación judicial llevada a cabo por los jueces ordinarios, según lo señaló esta Sección en la sentencia

---

<sup>25</sup> Radicación No. 11001-03-15-000-2015-01471-01, Accionante: Jaime Rodríguez Forero; Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



Acción de tutela – Fallo de segunda instancia  
Actor: José Aladino Palacios Palacios  
Accionados: Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “A” y otros  
Rad. 11001-03-15-000-2017-01170-01

del 12 de noviembre de 2015, citada en precedencia, en la cual se consideró que *“... el examen de oficio de las sentencias proferidas por las autoridades judiciales escapa por regla general a las competencias de los jueces de tutela, pues se debe dar prevalencia a los postulados de seguridad jurídica y cosa juzgada, así como a la autonomía e independencia en el ejercicio de la función de administrar justicia”*.

En virtud de lo expuesto, no es posible examinar la alegación del tutelante ante el incumplimiento de la carga argumentativa mínima necesaria para estudiar la tutela interpuesta contra una providencia judicial en la que no se advierten razones que merezcan la intervención del juez constitucional, ni se expuso defecto alguno en el que pudiera encontrarse incurso.

Al no concurrir los presupuestos exigidos para conceder el amparo solicitado y no ameritarse la intervención del Juez Constitucional, la Sala confirmará la sentencia del 13 de diciembre de 2017 dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró improcedente la solicitud de tutela.

### III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del **13 de diciembre de 2017**, proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por los señores José Aladino Palacios Palacios y otros, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

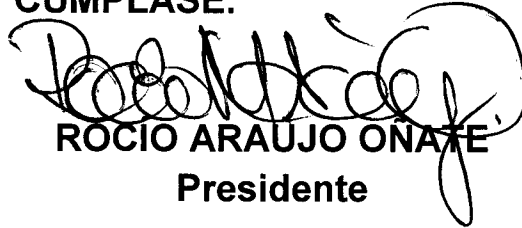
**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria

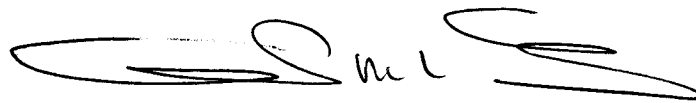


de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO: DEVOLVER** al despacho judicial de origen el expediente contenido del proceso ordinario, el cual fue remitido en préstamo a esta Corporación.

**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE.**

  
**ROCÍO ARAUJO ONATE**  
Presidente

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ANTONIO AGUSTÍN ALJURE SALAME**  
Conjuez



SC5780-6-1



GP 059-6-1

