



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03161-00**

**Actor: JOSÉ LEÓN DIAZGRANADOS CAMARGO**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN CUARTA**

**Asunto: Acción de tutela – Fallo de primera instancia**

### OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver, en primera instancia, la petición de amparo elevada por el señor José León Diazgranados Camargo, contra la providencia del 10 de agosto de 2017, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Solicitud de amparo

Mediante escrito radicado el 24 de noviembre de 2017<sup>1</sup>, en la Secretaría General del Consejo de Estado, el señor José León Diazgranados Camargo, a través de apoderado judicial<sup>2</sup>, instauró acción de tutela en contra la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con el fin de obtener la protección a sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Las citadas garantías las consideró vulneradas con ocasión de la providencia del 10 de agosto de 2017, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia del 24 de octubre de 2012 del Tribunal Administrativo del Magdalena, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento

---

<sup>1</sup> Folio 1 del expediente.

<sup>2</sup> El señor José León Diazgranados Camargo, otorgó poder especial amplio y suficiente al abogado Jairo Jesús Diazgranados Camargo, para que lo represente en la acción de tutela de la referencia, (folio 1 del expediente).



del derecho promovida por el actor contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, con número de radicado 11001-03-27-000-2014-00031-00 (21126).

A título de amparo constitucional, el accionante pidió que *“...se revoque la referida providencia y, se resuelva de fondo el Recurso Extraordinario de Revisión radicado 11000-03-27-000-2014-00031-00 (21126), accionante JOSÉ LEÓN DIAZGRANADOS CAMARGO Vs. Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (...) que al resolverse de fondo se tenga en cuenta el fundamento de cada una de las causales de nulidad pretendidas y, el Precedente Jurisprudencial del Consejo de Estado, invocado como causal de nulidad en el Recurso Extraordinario de Revisión”*<sup>3</sup>.

## **2. Hechos probados y/o admitidos**

La Sala encuentra acreditados los siguientes **hechos relevantes** a efectos de la decisión que se ha de adoptar:

**2.1** El actor presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, para que se declarara la nulidad del acto administrativo que adicionó la Resolución 084 del 4 de marzo de 2004, respecto de la prescripción de la acción de cobro, que fue revocado sin que mediara comunicación del administrado.

**2.2** Del proceso conoció en primera instancia el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta, que mediante sentencia del 20 de febrero de 2012 negó las pretensiones de la demanda.

**2.3** La decisión fue objeto de recurso de apelación que fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que en providencia del 24 de octubre de 2012, confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que el artículo 866 del Estatuto Tributario, aplicable a los asuntos territoriales por disposición del artículo 66 de la Ley 383 de 1997, en concordancia con el inciso final del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la Administración podía, de oficio, revocar parcialmente los actos administrativos para corregir errores aritméticos, como *‘en efecto acaeció en el sub iuris’*. Adicionalmente, agregó que:

---

<sup>3</sup> Folios 2 y 3 del expediente.



*“...En ese mismo orden de ideas, y en un todo contrario aducido por el actor la declaración imperativa del gravamen aún no había adquirido firmeza y bien podía la administración tributaria ejercer sus amplísimas facultades de fiscalización para establecer la veracidad por factores incluidos en la declaración (recuérdese que estaba en plena fase de discusión gubernativa). De tal suerte que sólo cuanto hubiere adquirido firmeza es que se torna inmodificable y viene a ser una garantía a favor del contribuyente en cuanto transcurrido el término de ley, su declaración tributaria no podía ser objeto de cuestionamiento, modificación o reclamo por parte del ente oficial. Es más, de aceptarse solo en gracia de discusión la tesis del actor en el sentido que el monto del gravamen a cancelar debía ser inferior al señalado por la Administración se desdibujaría el canon constitucional (artículo 95 numeral 9) que consagra la obligación de ‘contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de equidad y justicia’ sin soslayar además que los valores a cancelar por concepto de impuesto predial trátense de una carga impuesta directa por la ley que establece las tarifas atendiendo elementos tales como: avalúo del inmueble, su extensión no quedando al arbitrio del contribuyente establecer quantum diferente y mucho menos sacar provecho de un yerro en que involuntariamente se incurrió”.*

**2.4** La providencia anterior fue objeto de **recurso extraordinario de revisión**, el cual le correspondió el radicado No. 11001-03-27-000-2014-00031-00 (21169). El mismo, fue declarado infundado a través de decisión dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 10 de agosto de 2017<sup>4</sup>, en la cual se consideró lo siguiente:

*“...la sentencia del 24 de octubre de 2012 del Tribunal Administrativo del Magdalena está motivada, toda vez que indica la normativa aplicada y la interpretación de esta, así como el análisis de los elementos de prueba que llevaron al fallador a concluir, que los actos demandados no son nulos.*

*De otra parte, la sentencia de segunda instancia no viola el principio de congruencia, pues, el juzgador tuvo en cuenta la decisión de primera instancia y las razones de inconformidad planteadas por el apelante.*

*Por tanto, tuvo en cuenta los fundamentos de hecho y de derecho propios de la controversia. Además, la parte motiva guarda armonía con la parte resolutive, pues del análisis de las pruebas y la normativa aplicable concluyó que no se desvirtúa la decisión de primera instancia, razón por lo que la confirmó.*

---

<sup>4</sup> Folios 12 a 22 del expediente.



*Por lo que hace al aducido exceso en las facultades por parte del Tribunal, y a su supuesta falta de competencia, la Sala observa que si bien es cierto que la sentencia de segunda instancia hizo referencia a que los actos administrativos de carácter particular no habían adquirido firmeza y que este tema no había sido planteado en el proceso, este fue simplemente un argumento adicional que no tiene carácter suficiente para invalidar la decisión que, se repite, decide las razones de inconformidad planteadas por el apelante contra la decisión de primera instancia.*

*No obstante, se advierte que con el recurso extraordinario interpuesto lo que se pretende es que se realice un nuevo análisis del asunto con base en la normativa que el recurrente extraordinario considera que es la aplicable y la interpretación que de los hechos propone, actividad que, se insiste, no es propia del recurso extraordinario de revisión, pues esto equivaldría a convertir el recurso en una nueva oportunidad para decidir el fondo del asunto”.*

### **3. Sustento de vulneración**

Como sustento de la petición de amparo, la parte accionante indicó que en la providencia objeto de tutela se incurrió en desconocimiento del precedente, toda vez que no se tuvieron en cuenta las siguientes providencias:

Sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera del 1º de abril de 2009, Exp. 32800, C.P. Ruth Stela Correa Palacio y de 29 de agosto de 2008, Exp. 14638 *(sin indicar información adicional)*; del 19 de noviembre de 2012, Exp. 25506, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y del 23 de agosto de 2012 *(sin información adicional)*; de la Sección Cuarta, tutela del 10 de febrero de 2011, exp. 2010-01239-00, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y mencionó la sentencia del 31 de julio de 1992, Exp. 1092, C.P. Carmelo Martínez Conn; así como la del 4 de julio de 2013 de la Sala Plena, Exp. 1540-2011, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del 8 de junio de 2011, radicado 2006-0545 M.P. doctor William Namén Vargas.

De la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 29 de agosto de 2008, *(sin información adicional)* y del 15 de enero de 2010, Exp. 1998-00181-01, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena de la que transcribió *in extenso* la “sentencia sustitutiva”; adujo que en análogo sentido la sentencia del 29 de agosto de 2008, exp. 2004-00729-01.



## 4. Actuaciones procesales relevantes

### 4.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 30 de noviembre de 2017<sup>5</sup>, la Consejera Ponente de la presente providencia, admitió la demanda de tutela, ordenando la notificación de los Magistrados de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Así mismo se dispuso la vinculación, en su calidad de terceros interesados, del Tribunal Administrativo del Magdalena y del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta en Descongestión.

En proveído del 5 de febrero de 2018<sup>6</sup>, se dispuso la vinculación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, como entidad que participó en el trámite del proceso ordinario.

### 4.2. Contestación de la autoridad judicial accionada

**El Consejero Ponente de la Sección Cuarta del Consejo de Estado**, en escrito del 6 de diciembre de 2017<sup>7</sup>, solicitó que se negara el amparo impetrado.

Adujo que el tutelante pretende la revocatoria de la providencia que declaró infundado el recurso extraordinario de revisión que interpuso contra la sentencia del 24 de octubre de 2012 del Tribunal Administrativo del Magdalena, que confirmó el fallo del 20 de febrero de 2012 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta en Descongestión que negó las pretensiones de la demanda, para que en su lugar, se resuelva de fondo. Adicionalmente, pidió al juez constitucional que *“...tenga en cuenta el fundamento de cada una de las causales de nulidad pretendidas y el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado invocado como causal de nulidad en el recurso extraordinario de revisión”*.

Precisó que *“...aunque el tutelante no indicó expresamente el defecto en que presuntamente se incurrió en la sentencia cuestionada, se deduce que se trata*

<sup>5</sup> Folios 108 a 110 del C.1.

<sup>6</sup> Folios 45 y 46 del C.1.

<sup>7</sup> Folios 35 y 35 anverso del expediente.



*del denominado defecto sustantivo por interpretación arbitraria, frente al que la Corte Constitucional ha señalado que no cualquier interpretación tiene la virtualidad de constituir una vía de hecho, sino que aquella debe ser abiertamente arbitraria”.*

Afirmó que *“...en la sentencia cuestionada, se tuvo en cuenta la interpretación que sobre la causal de procedencia del recurso extraordinario de revisión fijó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sentencia del 7 de mayo de 2013, identificada en el pie de página número 13, cuyo texto está transcrito de manera parcial y puede verse en las páginas 12 a 14 del fallo. Esta razonada interpretación la realizó en ejercicio de su autonomía e independencia consagradas en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y con el fin de fijar el alcance de la causal quinta del recurso extraordinario de revisión y garantizar los derechos fundamentales de los administrados”.*

Por último, señaló que no se incurrió en ninguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; lo que realmente se evidencia es que el actor busca por vía de este mecanismo, una nueva revisión del asunto.

#### **4.3. Intervención de los terceros con interés**

**4.3.1. El Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Magdalena**, mediante correo electrónico del 7 de diciembre de 2017<sup>8</sup> allegó escrito, en el que manifestó que no se vislumbra violación alguna a las garantías fundamentales de las partes, toda vez que en ningún momento se les privó de pronunciarse respecto a las providencias censuradas, además que lo decidido respecto del recurso extraordinario de revisión se hizo en debida forma.

Adujo que la verdadera intención del actor está dirigida a revivir el debate ya precluido dentro del presente proceso, pretendiendo convertir este mecanismo en una nueva instancia sin aceptar el fallo impartido por los jueces naturales en el curso del proceso regulado por la Ley 1437 de 2011, *“...razón por la cual se debe rechazar esta solicitud de amparo”.*

**4.3.2. La Juez Octavo Administrativo del Circuito de Santa Marta**, mediante escrito radicado el 25 de enero de 2018<sup>9</sup>, manifestó

---

<sup>8</sup> Folios 33 y 34 del expediente.

<sup>9</sup> Folios 41 a 44 del expediente.



que mediante Acuerdo PSAA15-10412, del 29 de octubre de 2015, artículo 92 numeral 33, se creó un juzgado administrativo de carácter permanente para el circuito de Santa Marta, denominado Juzgado Octavo Administrativo de Santa Marta.

Sostuvo que por Acuerdo 004 del 20 de enero de 2016 la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena asignó a ese despacho los procesos que se tramitaban ante los Juzgados Segundo y Tercero Administrativos de Descongestión de Santa Marta, los cuales fueron suprimidos y el conocimiento de los procesos del sistema escrito que estaban a cargo de éstos.

Preciso que ha venido avocando conocimiento de todos los procesos escriturales que le han sido remitidos tanto por el Tribunal Administrativo del Magdalena como por los otros siete juzgados administrativos de ese circuito; no obstante, consultada la base de datos de los procesos recibidos, no se encontró ninguno donde el accionante fuera el señor José León Diazgranados Camargo contra el Distrito de Santa Marta, lo que hace imposible el envío del expediente.

**4.3.3. La apoderada judicial del Distrito de Santa Marta,** mediante escrito del 20 de febrero de 2018<sup>10</sup>, solicitó que se desestimaré el amparo pretendido, por cuanto no se acredita una efectiva vulneración de los presuntos derechos fundamentales invocados, ni se agotaron plenamente los requisitos generales ni especiales de una acción de tutela empleada para controvertir una sentencia judicial.

Sostuvo que contrario a lo reprochado por el actor, resulta ostensiblemente notorio que el propósito con la presente acción es revivir un debate judicial ya surtido y/o agotado.

Adujo que en el fallo proferido por el Consejo de Estado en sede de revisión del 10 de agosto de 2017, se abordó cada causal de nulidad propuesta por el tutelante, *“...tan es así, que el mismo consejero ponente en su decisión, recoge lo definido por el consejo de Estado, en lo que, a las causales de nulidad contra sentencias, debe entenderse a la hora de estudiar*

<sup>10</sup> Folios 57 a 62 del expediente.



*un recurso de revisión, referenciando o valiéndose para tal fin, de la sentencia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado de fecha 07 de mayo de 2013<sup>11</sup>.*

Precisó que el actor se concentró únicamente en utilizar este mecanismo como una instancia más de inconformidad sobre la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, no acreditando a plenitud, los requisitos exigidos para este tipo de acciones, *“...de hecho, su actuar se enmarcó exclusivamente, en describir o tildar una serie de eventos y actuaciones como violatorias de derechos fundamentales, no agotando con precisión el error o la desavenencia del juzgador administrativo a la hora de emitir su providencia, ya que no informe o explica en qué sentido propiamente se le están vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso, orden justo, acceso efectivo a la administración de justicia, derecho a la tutela judicial efectiva, siendo reducida su exposición a una simple apreciación sobre la interpretación desplegada por el Honorable Consejo de Estado, frente a la cual el juez constitucional no puede entrar a decidir o disponer”.*

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de conformidad con los Decretos 2591 de 1991, y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

### **2. Problemas jurídicos**

Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

**2.1** ¿Se superan en el caso concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva referidos a la subsidiaridad, inmediatez y que no se trate de una acción de tutela contra decisión de tutela?

**2.2.** De resultar positiva la respuesta a la pregunta anterior, la Sala se pronunciará sobre el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Sección Cuarta del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del

---

<sup>11</sup> Expediente 11001-03-15-000-2001-00091-01 (REV) C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.





señor José León Díazgranados Camargo, con la providencia del 10 de agosto de 2017, por presunto desconocimiento del precedente alegado?

### 3. Razones jurídicas de la decisión

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 providencias judiciales; (ii) requisitos de procedibilidad adjetiva; (iii) generalidades del defecto alegado; y, (iv) análisis del caso en concreto.

#### 3.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Esta Sección, mayoritariamente, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>12</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>13</sup>, por lo que procedió a unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>14</sup>, **observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.**

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”***.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 31 de julio de 2012. C.P. María Elizabeth García González. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01

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

<sup>14</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.



Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014<sup>15</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>16</sup> 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.

### **3.2. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva**

#### **3.2.1. Tutela contra tutela**

En el caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia a este juicio de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra decisión de tutela, pues la providencia que se censura fue proferida en el trámite del recurso extraordinario de revisión con radicado número 11000-03-27-000-2014-00031-00 promovido por el señor José León Díazgranados Camargo en contra del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

#### **3.2.2. Inmediatez**

Ahora bien, en relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, se tiene que la providencia que se acusa como vulneradora de derechos fundamentales fue proferida el 10 de agosto de 2017, notificada por Estado del 22 del mismo mes y año<sup>17</sup> cobrando fuerza ejecutoria el día 28 de agosto de 2017 y, la solicitud de amparo constitucional se presentó el 24 de noviembre de 2017, lo que para la Sala es un término razonable para el uso del mecanismo de amparo constitucional.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela - Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

<sup>16</sup> De manera general, dicha decisión consagró la necesidad de que la acción de tutela cumpla con unos presupuestos generales de procedibilidad –inmediatez, tutela contra tutela, subsidiaridad-, así como fijó las causales específicas de procedencia, los cuales denominó defectos, y dependiente de su naturaleza, pueden ser fáctico, sustantivo, procedimental, orgánico, por desconocimiento del presente o desconocimiento directo de la Constitución.

<sup>17</sup> Folio 151 anverso, del C.2.



### 3.2.3. Subsidiariedad

Finalmente, en consideración a la subsidiariedad, no existe mecanismo judicial para controvertir la providencia que resolvió el recurso extraordinario de revisión.

Así las cosas, al concurrir los requisitos de procedibilidad adjetiva, concierne a la Sala abordar el estudio del asunto planteado de fondo.

### 3.3. Generalidades del defecto alegado

#### 3.3.1. Del precedente

La Sala precisa que constituye precedente aquella **regla creada por una Alta Corte** para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que dicha regla sea considerada como precedente.

Resulta necesario precisar “...que debe aceptarse que no todas las decisiones judiciales que profieren las Altas Cortes, generan una regla o subregla, pues son el resultado de la aplicación al caso concreto de la norma que viene al caso, sin una actividad creadora del juez.”<sup>18</sup>

En otras palabras, para que pueda hablarse de precedente es indispensable que una Alta Corte, haga uso de su actividad creadora, cuando las exigencias del caso así lo ameriten, como sucede en aquellos eventos en que una Alta Corporación se enfrenta a un caso en el cual, después de haber analizado los supuestos fácticos, los fundamentos jurídicos existentes y apreciado en su conjunto los elementos probatorios allegados, no encuentra una solución expresamente consagrada en el ordenamiento jurídico, por ello debe realizar un análisis desde los criterios hermenéuticos – semántico, sistemático y funcional–, encontrando que para la solución del caso en estudio existe una laguna jurídica, la cual es necesario resolver mediante la analogía o la integración a partir de principios, dando como resultado la creación de una regla,

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 19 de febrero de 2015, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. No. 11001-03-15-000-2013-02690-01.



trascendiendo la clásica función de subsunción y elaboración de silogismos.

Se destaca que existe una tendencia en los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional que confunden y utilizan en forma indistinta los conceptos de jurisprudencia y precedente, como acaeció en la sentencia SU-053 del 2015<sup>19</sup> en la que se consignó que *“El precedente es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*.

Tal definición deja por fuera un elemento esencial y determinante de la noción de precedente y es precisamente aquel referido a que la sentencia que se califica como tal **debe haber creado una regla para solucionar un determinado conflicto jurídico**, aspecto que fue dejado de lado por el alto tribunal, al considerar que cualquier sentencia o conjunto de sentencias podía constituir precedente.

Sin embargo, tal yerro fue corregido por la alta Corporación en la sentencia SU-288 de 2015<sup>20</sup> que en forma clara diferenció el concepto de precedente de la necesidad constante de realizar ejercicios interpretativos del ordenamiento jurídico, labor que no sólo comprende la integración del derecho, sino la creación de subreglas:

*“...la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, de conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución, los jueces gozan de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y “en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.” Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso, se ha entendido que mediante sus providencias los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos”*.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-053 del 12 de febrero de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-288 del 14 de mayo de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo.



Así, puede encontrarse un precedente en una sentencia de una Alta Corte que no hubiere tenido antecedente en cuanto a la interpretación, como facultad, si ésta se crea en las sentencias de unificación que profiere el Consejo de Estado, cuyo fundamento normativo se encuentra en los artículos 270<sup>21</sup> y 271 de la Ley 1437 de 2011<sup>22</sup>.

### 3.4. Caso concreto

La Corte Constitucional<sup>23</sup> y esta Corporación<sup>24</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 presuntamente afectados por la providencia”*<sup>25</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.

De todas maneras, debe precisarse que esta exigencia puede morigerarse cuando se trate de personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y ello les impida formular una

<sup>21</sup> Esta primera norma consagra la definición de sentencia de unificación, en los siguientes términos: **“Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”**.

<sup>22</sup> **“Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público”**.<sup>o</sup>

<sup>23</sup> Ver entre otras la Sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional.

<sup>24</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.

<sup>25</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.



exposición detallada sobre el concepto de la vulneración, caso en el cual, el juez de tutela puede, de manera oficiosa, inferir los defectos que alegó el tutelante, situación que no se presenta en el caso en concreto.

De cara a lo establecido por la Corte Constitucional, criterio que ha sido acogido por esta Sala de Decisión, se considera que el escrito de tutela presentado por la parte actora, no tiene la virtualidad para ser estudiada.

Ello es así, pues, como se indicó en precedencia, si bien esta acción constitucional ha sido concebida como un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales, cuando se trata de desvirtuar una providencia judicial, ha de tenerse presente que los actores deben argumentar los motivos de su inconformidad con la misma, pues de otra manera no se atendería al principio de autonomía judicial.

Así las cosas, quien aduzca una vulneración a sus derechos fundamentales por yerros en los que incurrió el operador jurídico al proferir una providencia, debe cumplir con una carga argumentativa que le permita al juez constitucional contar con elementos precisos para analizar la presunta transgresión en ese sentido.

En el presente caso, la parte actora no cumple con los postulados descritos, se limitó a manifestar su inconformidad con lo resuelto sin precisar cuáles fueron las inconsistencias en las que incurrió la autoridad judicial al proferir la decisión que resolvió el recurso extraordinario de revisión.

Así, la Sala no cuenta con elementos adicionales que le permitan analizar la solicitud de amparo de la referencia y por tal motivo no se estudiará de fondo.

En virtud de lo expuesto, al no concurrir los presupuestos exigidos para conceder el amparo solicitado y no ameritarse la intervención del Juez Constitucional, la Sala negará la acción de tutela de la referencia.



Ahora, respecto a que la autoridad judicial se apartó del precedente<sup>26</sup> se observa que no se indicó la razón del por qué éstas resultan obligatorias o vinculantes para la autoridad judicial accionada, ni se precisa de qué manera fueron desconocidas. En este orden, no se advierte el desconocimiento del precedente alegado.

Por otra parte, conviene señalar que respecto del pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, del 8 de junio de 2011, radicado 2006-0545 M.P. William Namén Vargas, según el artículo 112 del C.P.A.C.A.<sup>27</sup>, son conceptos que no son vinculantes, toda vez que no se trata de providencias judiciales, son opiniones técnico-jurídicas de una autoridad investida de funciones asesoras o consultivas<sup>28</sup>.

Así las cosas, la Sala considera que dicho concepto no es un precedente, razón por la que no es vinculante en el ejercicio de la actividad jurisdiccional, por tanto resulta evidente que el juez natural no desconoció ningún criterio establecido por el Consejo de Estado frente al tema, por el contrario expuso las razones suficientes para fundamentar en debida forma su decisión.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala de Decisión, negará la petición de amparo constitucional.

<sup>26</sup> El actor hizo referencia a las siguientes sentencias: del Consejo de Estado, Sección Tercera del 1º de abril de 2009, Exp. 32800, C.P. Ruth Stela Correa Palacio y de 29 de agosto de 2008, Exp. 14638 (*sin indicar información adicional*); del 19 de noviembre de 2012, Exp. 25506, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y del 23 de agosto de 2012 (*sin información adicional*); de la Sección Cuarta, tutela del 10 de febrero de 2011, exp. 2010-01239-00, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y mencionó la sentencia del 31 de julio de 1992, Exp. 1092, C.P. Carmelo Martínez Conn; así como la del 4 de julio de 2013 de la Sala Plena, Exp. 1540-2011, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; y de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del 8 de junio de 2011, radicado 2006-0545 M.P. doctor William Namén Vargas. De la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 29 de agosto de 2008, (*sin información adicional*) y del 15 de enero de 2010, Exp. 1998-00181-01, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena de la que transcribió *in extenso* la “sentencia sustitutiva”; adujo que en análogo sentido la sentencia del 29 de agosto de 2008, exp. 2004-00729-01.

<sup>27</sup> “ARTÍCULO 112. INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. *La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.*

*Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.*

*La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:*

1. *Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo (...)*”

<sup>28</sup> Cfr. STASSINOPOULOS, Michel D. Tratado de los Actos Administrativos. Traducción de Mario Rodríguez Monsalve. Página 112.



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

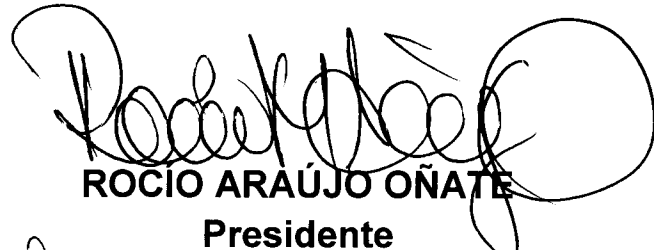
**FALLA:**

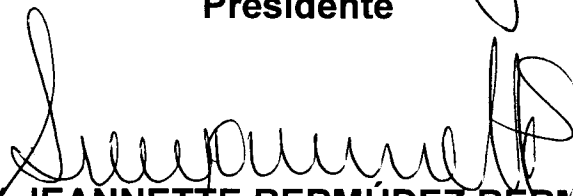
**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por el señor José León Diazgranados Camargo, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

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


**TERCERO:** Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión y devolver el expediente en préstamo al despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

  
**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero  
Aclara voto



SC5780-6-1



GP059-6-1

