



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

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Radicación: 11001-03-15-000-2023-00643-01  
Accionante: MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ  
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”  
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Se confirma el fallo impugnado que declaró la improcedencia de la acción constitucional incoada – La solicitud de amparo no cumple con el requisito general de procedibilidad atinente a la relevancia constitucional

**Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala decide la impugnación presentada por la apoderada judicial de la parte accionante en contra de la sentencia de 17 de marzo de 2023, proferida por la **Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado**.

**I. LA SOLICITUD DE TUTELA**

1. La ciudadana **María Eugenia Martínez Delgado**, por conducto de apoderada judicial, presentó acción de tutela con miras a obtener el amparo de su derecho fundamental «[...] *al debido proceso* [...]», cuya vulneración le atribuyó a la sentencia de segunda instancia de 28 de octubre de 2022, proferida por el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”**, en el interior del proceso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado número 11001-33-35-015-2019-00382-01.

**II. HECHOS Y RAZONES DE LA TUTELA**

2. De conformidad con lo planteado por el extremo accionante, los hechos y razones que motivan la solicitud de amparo se contraen, en síntesis, a lo siguiente:

2.1. Manifestó que prestó sus servicios al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC–, en el cargo de directora, desde el 24 de abril de 2012 hasta el 5 de enero de 2016. Señaló que, en ejercicio de sus funciones, celebró el contrato No. 173 con la sociedad Ziguratt Records S.A.S., por valor de \$14.000.000 m/cte; destinado a la filmación de un piloto para una serie sobre el patrimonio cultural de Bogotá D.C., acuerdo que fue cumplido y debidamente remunerado.



2.2. Relató que, posteriormente, la Personería de Bogotá (PB) abrió investigación disciplinaria porque, supuestamente, la sociedad Ziguratt Records S.A.S. no contaba con tres años de experiencia al cierre del proceso de selección de mínima cuantía. La mencionada entidad emitió fallo el 30 de agosto de 2016, mediante el cual dispuso la destitución de la accionante y sancionarla con una inhabilidad por el lapso de diez años. Comentó que, por auto del 19 de octubre del 2016, se rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por la sancionada y que, mediante Resolución del 2 de marzo de 2017, se rechazó de plano una petición de nulidad que radicó.

2.3. Señaló que, por medio de la Resolución No. 031 del 5 de junio de 2017, el Alcalde de Bogotá ejecutó la sanción disciplinaria que le fue impuesta.

2.4. Refirió que, en virtud de lo anterior, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la nulidad del fallo sancionatorio, así como de las demás actuaciones expedidas el 2 de marzo y el 5 de junio de 2017.

2.5. Adujo que, por reparto, el conocimiento del trámite le correspondió al Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, despacho judicial que, mediante sentencia de 14 de mayo de 2021, accedió a las pretensiones de la demanda ordinaria incoada. En tal sentido, declaró la nulidad de la sanción que le fue impuesta y del acto del 2 de marzo de 2017 que había rechazado de plano la solicitud de nulidad procesal que presentó.

2.6. Mencionó que, mediante sentencia ordinaria de segundo grado de fecha **28 de octubre de 2022**, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”**, revocó la providencia apelada y, en su lugar: (i) declaró que el acto del 5 de junio de 2017 no era susceptible de control judicial; (ii) indicó que no se cumplió con el requisito de procedibilidad consistente en el ejercicio de los recursos legales obligatorios y, como consecuencia de ello, (iii) negó las demás pretensiones de la demanda<sup>1</sup>.

2.7. Afirmó que la providencia cuestionada, de fecha **28 de octubre de 2022**, vulneró su derecho al debido proceso, al incurrir en un supuesto *defecto fáctico*, en tanto que: «[...] *aunque se aceptó que la notificación del pliego de cargos por correo*

<sup>1</sup> Como sustento de su decisión, en primer lugar, explicó que los actos de ejecución no contienen una decisión definitiva por lo que están excluidos del control de los jueces. Ergo, el acto proferido por la Alcaldía de Bogotá no podía revisarse en esa sede. Ulteriormente, puntualizó que el acto contentivo de los cargos le fue notificado por correo electrónico a la accionante en atención a una autorización que ella misma había dado, el 18 de junio de 2015; además, la ley y la jurisprudencia constitucional permiten que esa actuación se notifique al investigado o a su apoderado. Frente a las irregularidades relativas a la notificación del fallo sancionatorio, aclaró que el plazo para considerar la imposibilidad de notificación personal y fijar el edicto correspondiente se cuenta, no desde la recepción de la citación, sino desde su envío. Al descender al caso, observó que las citaciones para la notificación personal fueron enviadas el mismo día, esto es el 13 de septiembre de 2016, aunque fueron recibidas en días diferentes, entonces, afirmó que el plazo de 8 días para declarar fallida la notificación personal y publicarse el edicto tenía que contarse desde la fecha de envío y no de recepción, por lo que la apelación sí fue extemporánea. Alegó que, en este caso, el agotamiento del recurso de alzada era un requisito habilitante para el ejercicio de una acción judicial; así, estimó que no era posible estudiar de fondo el medio de control *sub judice*. Ultimó, frente al acto que rechazó la petición anulativa, que durante la mayor parte del trámite administrativo la demandante contó con defensa técnica; aunque reconoció que durante el 2015 hubo momentos en que no había un abogado defensor; y acotó que el Consejo de Estado ha indicado que en este tipo de trámites disciplinarios no siempre se requiere el apoyo de un abogado, pues el servidor público puede actuar por sí mismo.



*electrónico fue idónea ya que existía una autorización por escrito, no tuvo en cuenta esa misma autorización frente a la notificación del fallo sancionatorio; máxime cuando al emplearse el correo electrónico como medio de notificación surge la creencia y la confianza de que todas las decisiones se recibirán a través de ese medio [...].».*

2.8. Para finalizar, agregó que: «[...] el análisis caprichoso de las pruebas, hace que tampoco sea de recibo el argumento según el cual debía agotarse el recurso de apelación frente a la sanción impuesta, pues en efecto hubo una indebida notificación [...]». (subrayado por fuera del texto)

### III. PRETENSIONES

3. La parte accionante formuló las siguientes pretensiones:

[...] **PRIMERO: PROTEGER** el derecho fundamental al debido proceso de María Eugenia Martínez Delgado, vulnerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS** la **sentencia de segunda instancia proferida el 28 de octubre del 2022**, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”, en la que resolvió revocar la sentencia proferida por el Juzgado Quince (15) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, sobre el medio de nulidad y restablecimiento del derecho radicado por María Eugenia Martínez, por configurar un **DEFECTO FÁCTICO** y vulnerar el derecho fundamental de mi defendida.

**TERCERO: DEJAR EN FIRME y ORDENAR** el cumplimiento de la sentencia proferida el 14 de mayo de 2021 por Juzgado Quince (15) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, sobre el medio de nulidad y restablecimiento del derecho radicado por mi apoderada [...]. (negrillas del texto original)

### IV. TRÁMITE DE LA TUTELA

4. El magistrado de la **Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado** a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 10 de febrero de 2023, admitió la presente acción de tutela. En la misma providencia, se dispuso vincular como terceros con interés en los resultados de este proceso, al Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y a la Personería de Bogotá.

### V. INTERVENCIONES

5. Efectuadas las notificaciones a la Corporación judicial accionada y a las vinculadas, se advierte que se allegaron los siguientes informes:

5.1. El **Tribunal accionado**, a través de uno de los magistrados que integra su Sala de Decisión, rindió informe en el que advirtió que la presente solicitud de amparo carecía de relevancia constitucional, pues se refutan nuevamente los puntos que ya fueron abordados en la sentencia ordinaria cuestionada.



5.2. Seguidamente, se refirió al análisis sobre las notificaciones efectuadas en la providencia enjuiciada del 28 de octubre de 2022, y agregó que esta estuvo debidamente sustentada, argumentada y razonada por parte del juez natural de la causa.

5.3. El **Juez Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** hizo frente a las pretensiones de la acción constitucional incoada esgrimiendo que, en definitiva, a la demandante en todo momento se le respetó y garantizó su derecho fundamental al debido proceso; motivo por el cual, sostuvo que no transgredió ni cercenó garantía alguna.

5.4. La **Personería de Bogotá (PB)**, por medio de apoderado judicial, allegó informe en el que aseveró que, en el caso de autos, la acción de tutela es improcedente; pues la ciudadana Martínez Delgado pretende que: «[...] *se realice una nueva valoración del material probatorio, en una tercera instancia, el cual ya había sido objeto de valoración por parte de la Corporación Judicial accionada y convocada [...]*».

5.5. Explicó que, según la norma vigente para la época del proceso ordinario, la notificación por correo electrónico era facultativa; motivo por el cual, consideró que las autoridades judiciales vinculadas no habían incidido en yerro alguno. Adicionalmente, adujo que la intervención del juez constitucional se limita a verificar la coherencia en el análisis probatorio y, por ende, en el caso que nos ocupa no estaba llamado a intervenir ni a inmiscuirse en la autonomía funcional del Tribunal censurado.

## VI. EL FALLO IMPUGNADO

6. Mediante fallo de tutela de 17 de marzo de 2023, la **Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado** resolvió declarar improcedente el amparo constitucional solicitado luego de considerar que, en el caso que nos ocupa, no se satisfizo el requisito general de procedibilidad relativo a la relevancia constitucional.

7. Como sustento de la decisión, la autoridad judicial de primera instancia consideró que la parte actora estaba utilizando la acción de tutela como una tercera instancia porque «[...] *busca reabrir el debate que tuvo lugar en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se analicen nuevamente los aspectos que fueron definidos por el juez natural para que se imponga una interpretación legal favorable a sus intereses; aunado a que los motivos en que se fundamenta la solicitud de amparo no atacan ni desvirtúan los argumentos prohijados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo que impide estudiar el fondo de esas alegaciones [...]*».



## VII. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

8. La parte actora impugnó el fallo de primera instancia, oportunidad en la que, además de reiterar los argumentos expuestos en el escrito inicial de la tutela incoada, agregó los siguientes planteamientos:

[...] Con el acostumbrado respeto al Honorable Consejo de Estado, argumentamos que la decisión de primera instancia no valoró adecuadamente la relevancia constitucional del caso, y que esto ocurrió porque el fallador no realizó un análisis constitucional centrado en la naturaleza y alcance del derecho fundamental cuya protección se está solicitando.

En este sentido, las particularidades propias del debido proceso como derecho fundamental no fueron debidamente abordadas, al no observarse su dimensión dual; desde lo sustantivo y lo procedimental [...].

9. El memorialista, en su escrito de alzada, desarrolló los siguientes ejes temáticos: **i)** relevancia constitucional del derecho al debido proceso; **ii)** forma en la que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso en el caso concreto, como resultado de la valoración arbitraria de la prueba, y **iii)** razones constitucionales por las que una prueba arbitrariamente valorada supone una afectación grave del derecho al debido proceso y, por ende, se convierte en un asunto de relevancia constitucional que vuelve procedente la acción de tutela contra providencia judicial. Todo lo anterior, para efectos de concluir lo siguiente:

[...] Para el caso que nos ocupa, de las irregularidades en la notificación emerge el defecto fáctico de la sentencia emitida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que constituye una vulneración al núcleo fundamental del debido proceso. La notificación podría entenderse como un mero acto de procedimiento, y no obstante constituye un elemento de los procedimientos judiciales que debe hacerse en estricto apego a las ritualidades legales, procesales y, de forma principal, constitucionales, pues es precisamente la notificación, y las formas en las que esta se materializa, la que garantiza que las partes puedan ejercer a tiempo, técnicamente y en igualdad de condiciones sus derechos como sujetos procesales. En otras palabras, es una forma de garantizar el debido proceso.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca valoró de manera distinta la autorización del 30 de septiembre de 2015, suscrita por María Eugenia Martínez para recibir notificaciones electrónicas, respecto al pliego de cargos y respecto al fallo sancionatorio, basando su análisis en el cómputo de términos a partir del edicto, y con base en la mencionada valoración revocó la sentencia de primera instancia que absolvió de toda responsabilidad disciplinaria a la señora María Eugenia Martínez Delgado.

[...]

Entonces, la pregunta que emerge, y explica el problema constitucional al que nos enfrentamos, es porque teniendo como elemento probatorio la autorización, por parte de la disciplinada María Eugenia Martínez de recibir las notificaciones por medios electrónicos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su valoración de este elemento no analizó, ni le otorgó el mismo valor respecto a la notificación del fallo pero sí le dio plena validez en relación con su disquisiciones respecto a la notificación del pliego de cargos. Esta diferencia,



que, a la luz del juez de instancia constitucional, no tiene implicaciones constitucionales, sí configura un defecto fáctico por vulneración del derecho fundamental al debido proceso; puesto que, dicha valoración llevó al juez de nulidad y restablecimiento del derecho arribar a la conclusión de que no se agotó, en el plazo legal, la vía gubernativa, siendo esto un requisito de procedibilidad del medio de control.

Es así como privilegió el ritualismo procedimental sobre los derechos subjetivos de la disciplinada, cuyo origen configura una grave vulneración del derecho al debido proceso y se configura a la vez, por la naturaleza y alcance del debido proceso, en un asunto de especial relevancia constitucional [...].

10. Con fundamento en las anteriores premisas, la actora solicitó revocar el fallo impugnado y que, como consecuencia de ello, se acceda al amparo constitucional deprecado.

## VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VIII.1. Competencia de la Sala

11. Esta Sala de Decisión es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 del 19 de noviembre de 1991<sup>2</sup>, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015<sup>3</sup>, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017<sup>4</sup>.

### VIII.2. Problemas jurídicos

12. De acuerdo con la situación fáctica planteada, y teniendo en cuenta que le corresponde al juez de tutela, en segunda instancia, verificar si el fallo impugnado debe ser confirmado o revocado<sup>5</sup>, la Sala debe establecer lo siguiente:

- A) Si la presente acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad contra providencia judicial. Si ello es así, se deberá determinar:
- B) Si la providencia censurada del 28 de octubre de 2022, proferida por el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”**, en el interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado número 11001-33-35-015-2019-00382-01, vulneró los derechos fundamentales de la parte actora, al incidir en un supuesto defecto fáctico.

13. Con el fin de resolver tales interrogantes, resulta pertinente pronunciarse de manera previa sobre: **i)** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad; para posteriormente

<sup>2</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

<sup>3</sup> "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho".

<sup>4</sup> "Por la cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".

<sup>5</sup> Artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.



*ii)* resolver el caso concreto, adentrándose en el fondo del asunto, siempre y cuando se satisfagan a cabalidad las exigencias adjetivas.

### **VIII.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad**

14. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 2012<sup>6</sup>, cambió su postura inicial y decidió asumir el estudio de fondo de las acciones de tutela dirigidas en contra de providencias judiciales violatorias de derechos fundamentales siguiendo los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional y su propia jurisprudencia.

15. Ahora bien, la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, estableció los siguientes presupuestos generales y especiales para que proceda la acción de tutela en contra de decisiones judiciales:

16. Como **requisitos generales de procedibilidad** fijó: **i)** la relevancia constitucional del asunto; **ii)** el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; **iii)** el cumplimiento del principio de inmediatez; **iv)** si se trata de una irregularidad procesal, que ésta tenga efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; **v)** la identificación clara de los hechos causantes de vulneración y su alegación en el proceso, y **vi)** que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, salvo las excepciones previstas en la sentencia SU-627 de 2015.

17. Como **requisitos especiales** de procedencia del amparo, y que permiten al juez constitucional dejar sin efectos una providencia judicial<sup>7</sup>, la sentencia C-590 de 2005 estableció la existencia de los siguientes defectos: orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución<sup>8</sup>.

18. De lo expuesto, la Sala advierte que cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación: 2009-01328-01(IJ), sentencia de 31 de julio de 2012. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-619 de 3 de septiembre de 2009, Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>8</sup> Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de jurisdicción o competencia para ello.

Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.

Defecto fáctico, que surge cuando la providencia judicial carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, valora erradamente los elementos de juicio; o da por demostrada una situación fáctica sin existir evidencia probatoria de la misma.

Defecto material o sustantivo, existe cuando las decisiones se fundamentan en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.

Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por las partes o intervinientes y ese engaño lo llevó a tomar una determinación que afecta derechos fundamentales.

Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no expone los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en la parte resolutoria de la providencia judicial.

Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario desconoce o limita el alcance dado por esta Corte Constitucional a una disposición constitucional o derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

Violación directa de la Constitución, que se presenta cuando la actuación de la autoridad se opone de manera directa a las normas establecidas en la Constitución Política.



providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo término, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera «[...] *dejar sin efecto o modular la decisión* [...]»<sup>9</sup> que se encaje en dichos parámetros.

19. Se trata, entonces, de una rigurosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

20. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01.

#### VIII.4. El caso concreto

21. La ciudadana **María Eugenia Martínez Delgado**, por conducto de apoderada judicial, presentó acción de tutela con miras a obtener el amparo de su derecho fundamental «[...] *al debido proceso* [...]», cuya vulneración le atribuyó a la sentencia de segundo grado del 28 de octubre de 2022, proferida por el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”**, en el interior del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado número 11001-33-35-015-2019-00382-01.

##### VIII.4.1. Del requisito general de procedibilidad de la relevancia constitucional

22. En cuanto atañe al requisito de procedencia adjetiva concerniente a la **relevancia constitucional**, cabe recordar que este se entiende cumplido cuando se acredita que el asunto gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental<sup>10</sup> y **no cuando guarda relación con asuntos de carácter meramente legal** o de contenido económico que deberán ser definidos por otras jurisdicciones<sup>11</sup>.

23. Ahora bien, en las acciones de tutela contra providencias judiciales<sup>12</sup>, el referido requisito se cumple siempre que se evidencie, a primera vista, la afectación o vulneración de las garantías constitucionales o núcleo esencial de los derechos fundamentales y se descarte el uso del mecanismo de amparo como una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, exp. No. D-5428, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-439 de 13 de julio de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-458 de 29 de agosto de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>12</sup> Donde sin lugar a dudas se exige una carga argumentativa lo suficientemente sólida y consistente para efectos de atacar y/o cuestionar el contenido de una decisión judicial.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia de tutela No. T-102 de 16 de febrero de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En igual sentido, ver sentencias T-075-18, T-451-18, T-422-18 y T-248-18.



24. Así, en punto a la **relevancia constitucional** de la controversia, como uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de amparo, sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación<sup>14</sup>, lo siguiente:

[...] La “relevancia constitucional” es un asunto que puede ser desarrollado desde dos puntos de vista: i) para efectos de la revisión eventual realizada por la Corte Constitucional y, ii) **como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales para evitar que se convierta en una tercera instancia.**

El primer elemento dice relación con la **carga argumentativa del actor para demostrar en sede de tutela que el asunto es de relevancia constitucional por la afcción de sus derechos fundamentales. No basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales** para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

A juicio de la Sala, si bien es cierto que el Juez de Tutela debe motivar su decisión, explicando por qué ella es de “relevancia constitucional”, no es menos cierto **que el actor tiene la carga de argumentar el por qué su pretensión tiene tal atributo, para que el Juez pueda determinar si se cumple tal requisito, so pena del rechazar o declarar improcedente el amparo constitucional [...].** (destaca la Sala de Decisión)

25. Recientemente, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-215 de 2022<sup>15</sup>, precisó, en relación con el alcance del requisito de la relevancia constitucional, cuáles eran los deberes del juez constitucional, así:

[...] [E]l juez debe analizar: **(i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales.** Finalmente, cuando la acción de tutela se dirige contra una providencia judicial de una alta corte, se exige advertir, además, una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales.

(...)

a. El caso no tiene la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental

**42. Con respecto a este requisito, la accionante no explicó cómo la resolución del caso ayuda a interpretar, aplicar o desarrollar la Constitución Política o el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.**

(...)

b. El caso involucra un debate jurídico eminentemente legal

**45. Aunque la acción de tutela interpuesta por PRTI hace referencia a la violación de derechos fundamentales, principalmente al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, lo cierto es que la solicitud de amparo está construida sobre lo que el demandante considera es una mejor interpretación de una norma de naturaleza legal**

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 5 de agosto de 2014, exp. No. 2012-02201-01, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-215 de 2022, M.P. Natalia Ángel Cabo.



**y, en particular, sobre la pretensión de que se acoja su lectura** con respecto a la exención definida en literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario.

(...)

c. El caso plantea una discusión preponderantemente económica

**65. Como ya se mencionó la Corte ha sido clara en señalar que un asunto carece de relevancia constitucional cuando el contenido de la controversia es exclusivamente económico pues esta no involucra el interés general sino uno estrictamente privado o particular.** Esto no significa, claro está, que jamás proceda la tutela contra sentencias en un asunto de naturaleza económica, pues eventualmente en este tipo de casos se puede llegar a comprometer algún derecho fundamental. Así, por ejemplo en acciones de tutela formuladas contra providencias judiciales en las que se discute: (i) el reconocimiento de derechos pensionales; (ii) pretensiones de reparación directa; (iii) laudos arbitrales (...) entre otras materias que implican pretensiones económicas, **la Corte ha reconocido la relevancia constitucional del asunto siempre que se advierta con claridad que la acción de tutela está dirigida a obtener la protección de un derecho fundamental y no a reabrir la discusión definida ante los jueces ordinarios.**

(...)

d. La acción de tutela no cumple con la carga argumentativa y explicativa rígida pues no se demuestra una grave violación de los derechos fundamentales [...].

(Negrillas de la Sala)

26. Por ende, y de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, para que exista relevancia constitucional deben concurrir los siguientes elementos: **i) que de la carga argumentativa expuesta por el actor se pueda concluir que hay una presunta vulneración de derechos fundamentales, y ii) que la discusión planteada en sede de tutela no gire en torno a una inconformidad respecto de la mera legalidad de la decisión atacada o sobre cuestiones de apreciación judicial que no involucre derechos fundamentales<sup>16</sup>.**

27. De acuerdo con la jurisprudencia, no basta con que la parte actora invoque el texto constitucional o la simple enunciación de la supuesta vulneración de uno o varios derechos fundamentales por parte de la autoridad accionada; **dicho atentado debe ser explicado y fundamentado desde la óptica de la protección que la Constitución Política ofrece a estos bienes jurídicos superiores.**

28. Previa indicación de las anteriores premisas se tiene que, en el caso de la referencia, la parte actora alegó que la autoridad accionada vulneró sus derechos fundamentales invocados, por las siguientes razones:

28.1. Manifestó que el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”** incurrió en un supuesto defecto fáctico, en tanto que: *«[...] aunque se aceptó que la notificación del pliego de cargos por correo*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 8 de octubre de 2015 (C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. núm.: 2015-00283-01); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 3 de noviembre de 2016, (C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. núm.: 2016-002244-00); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 17 de noviembre de 2016 (C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. núm.: 2016-01063-00); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 17 de noviembre de 2016 (C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. núm.: 2016-02862-00); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 9 de febrero de 2017 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. núm.: 2016-03249-00).



*electrónico fue idónea ya que existía una autorización por escrito, no tuvo en cuenta esa misma autorización frente a la notificación del fallo sancionatorio; máxime cuando al emplearse el correo electrónico como medio de notificación surge la creencia y la confianza de que todas las decisiones se recibirán a través de ese medio [...]».*

28.2. Finalmente, agregó que: «[...] el análisis caprichoso de las pruebas, hace que tampoco sea de recibo el argumento según el cual debía agotarse el recurso de apelación frente a la sanción impuesta, pues en efecto hubo una indebida notificación [...]».

29. Ahora bien, la autoridad judicial de primera instancia declaró la improcedencia del mecanismo de amparo de la referencia, luego de considerar que, en el caso de que nos ocupa, no se satisfizo el requisito general de procedibilidad relativo a la relevancia constitucional de la controversia; pues sostuvo que lo pretendido por la tutelante era reabrir nuevamente el debate suscitado en sede ordinaria, empleando la acción de tutela como un elemento dirigido a ventilar sus pretensiones en una tercera instancia procesal.

30. La parte actora, en el escrito de impugnación, en términos generales reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial de la tutela, y adicionalmente, señaló que en el asunto sí se vulneró su garantía *iustfundamental* al debido proceso por parte del **Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”**; pues aseguró que este valoró caprichosamente un elemento de prueba y al hacerlo determinó que no se agotó el requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, «[...] *lesionando gravemente el derecho al debido proceso de la accionante y convirtiendo este caso en un asunto de relevancia constitucional* [...]».

31. Visto el contexto de la presente controversia, la Sala comienza por advertir que, en cumplimiento del precedente contenido en la citada sentencia de unificación SU-215 de 2022, **la sola mención de la vulneración de un derecho fundamental y la asociación de dicha afectación con la configuración de un defecto es insuficiente para tener por acreditado el cumplimiento del requisito de la relevancia constitucional.**

32. Al respecto, el máximo Tribunal Constitucional señaló que además de la obligación de identificar cuáles eran los derechos fundamentales vulnerados y por qué se configuró el defecto alegado, el extremo accionante debe hacer una exposición a partir de la cual se evidencie que el caso en cuestión: **(i)** tiene la «[...] *entidad de interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental* [...]»; **(ii)** que el alcance de la controversia «[...] *no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas* [...]», y **(iii)** que se «[...] *justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales* [...]».



33. En ese orden de ideas, y siguiendo el precedente precisado por la Corte en la citada sentencia, esta Sección considera que la controversia planteada en esta ocasión **no gira en torno al alcance, aplicación y desarrollo de un derecho fundamental, sino frente a la mera inconformidad con la decisión adoptada por el juez natural del asunto.**

34. En este aspecto, la Sala debe precisar que, si bien la parte actora aduce que le fue desconocido su derecho fundamental al debido proceso, lo cierto es que no existe un desarrollo argumentativo en el que se expliquen las razones **por las que considera que se afectó en forma desproporcionada el núcleo esencial de ese derecho**, con ocasión de la expedición de la providencia aquí enjuiciada.

35. De allí que esta Sala considera que la parte accionante no está poniendo de presente que en la providencia censurada se haya incurrido en una arbitrariedad judicial, sino que los motivos que fundamentan su inconformidad se sustentan, básicamente: **(i)** en la supuesta “*valoración probatoria arbitraria*” efectuada por el Tribunal, lo que le permitió inferir que en el proceso ordinario no se agotó el requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, vulnerando con ello su derecho al debido proceso; **(ii)** en las “*irregularidades en la notificación*”, respecto de las cuales emerge el aparente defecto fáctico de la sentencia emitida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y que constituye una vulneración al núcleo fundamental de su derecho, y **(iii)** en la valoración de manera distinta, por parte del Tribunal accionado, de la autorización suscrita por la tutelante para recibir notificaciones electrónicas con respecto al pliego de cargos y respecto al fallo sancionatorio; «[...] *basando su análisis en el cómputo de términos a partir del edicto, y con base en la mencionada valoración, revocar la sentencia de primera instancia que absolvió de toda responsabilidad disciplinaria a la señora María Eugenia Martínez Delgado [...]*».

36. Lo anterior significa que lo pretendido por la parte actora es que el juez constitucional efectúe un análisis de lo debatido dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con radicado número 11001-33-35-015-2019-00382-01, como si esta oportunidad fuera una instancia adicional a la del referido trámite.

37. Igualmente, se observa que, en el interior de la presente controversia, la parte actora **ni siquiera cumplió con la carga argumentativa básica de señalar en cuál de las dos dimensiones que comprenden al defecto fáctico (positiva y negativa) incurrió la decisión que ahora se censura vía tutela**, develando más bien una simple inconformidad jurídica con la adopción de una determinación judicial, y no en una transgresión palmaria y evidente de una garantía fundamental.

38. Sobre el particular, resulta oportuno resaltar que cuando se alega la configuración de la causal de procedibilidad consistente en defecto fáctico, la parte actora tiene **el deber de indicar de manera concreta las pruebas dejadas de valorar** y el motivo por el cual: i) la autoridad judicial se alejó de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica; ii) tal omisión resultaba determinante para el fallo atacado, y iii) cómo la omisión en la valoración de dichos medios probatorios resultó ser una actuación



grosera, arbitraria e irrazonable que afectó sus derechos fundamentales<sup>17</sup>; circunstancias que evidentemente en este asunto no se cumplen.

39. Valga mencionar que esta falencia argumentativa no puede ser suplida por el juez de tutela, en tanto que si bien la acción de amparo se caracteriza por la flexibilización de formalidades que impidan la garantía de los derechos fundamentales, tratándose del reproche contra providencias judiciales, es exigible un mínimo de argumentación que habilite un examen de fondo sobre actuaciones que han hecho tránsito a cosa juzgada, al ser proferidas por autoridades investidas de competencia en procesos que ofrecen los medios para proteger las garantías constitucionales. En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional, en reciente sentencia SU-215 de 2022, señaló lo siguiente:

[...] dado que las providencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, “el juez de tutela **debe limitarse a analizar los yerros puntuales de la providencia cuestionada señalados por el accionante, pues tiene ‘vedado adelantar un control oficioso y exhaustivo de la providencia reprochada’**”<sup>18</sup>. Esto implica que el juez de tutela **debe restringir su análisis únicamente a los argumentos propuestos por el accionante**, además de verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de procedencia. [...].  
(negrillas por fuera del texto original)

40. Todo lo anterior, le permite a la Sala de Decisión considerar que la discusión que se expone a través del escrito de tutela, según lo dicho por la Corte Constitucional, no tiene trascendencia constitucional porque el núcleo de la controversia se encuentra limitado a asuntos que fueron debatidos en su sede natural.

41. Finalmente, es importante señalar que el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional resulta ser un presupuesto indispensable para que el juez de tutela pueda ahondar en el fondo del asunto, ya que el mecanismo de amparo contra providencias judiciales **no busca proporcionar a los sujetos procesales de un juicio ordinario una tercera instancia, sino un mecanismo de protección y garantía de sus derechos fundamentales, eventualmente lesionados por un pronunciamiento judicial**. De aquí que su procedencia sea excepcional<sup>19</sup>, toda vez que lo contrario atentaría contra la autonomía de los funcionarios judiciales, la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada<sup>20</sup>.

42. Por los anteriores razonamientos, la Sala confirmará el fallo impugnado que declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional deprecada, por incumplimiento del requisito general de procedibilidad atinente a la relevancia constitucional.

<sup>17</sup> Al respecto, ver sentencia de 28 de febrero de 2020, proferida por esta Sala de Decisión dentro de la acción de tutela promovida por la sociedad SOLLÁ S.A. en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con radicado número 11001-03-15-000-2020-00342-00.

<sup>18</sup> Sentencia SU-074 de 2022.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 17 de noviembre de 2016, radicación No. 11001-03-15-000-2016-02862-00. Actor: Rosa Gómez Effer (C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala).

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de noviembre de 2016, radicación: 11001-03-15-000-2016-02244-00. Actor: Claudia Consuelo Mc'Lauchlin Cobaleda (C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala).



**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: CONFIRMAR** el fallo de tutela del 17 de marzo de 2023, proferido por la **Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 del 19 de noviembre de 1991.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 de 1991.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P(20)