



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-04205-01
Demandante: ELKIN HORACIO GEREDA ANTOLÍNEZ
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN C

Temas: Contra providencia judicial que rechazó recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado contra auto de rechazo de demanda de acción de cumplimiento

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el señor Elkin Horacio Gereda Antolínez contra la sentencia del 14 de septiembre de 2023, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que declaró improcedente la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

El 4 de agosto de 2023, en ejercicio de la acción de tutela, el señor Elkin Horacio Gereda Antolínez pidió la protección del derecho fundamental al debido proceso.

A juicio la demandante, la vulneración se presenta con ocasión de la providencia del 1º de agosto de 2023, que rechazó por improcedente los recursos de reposición y apelación que presentó el actor contra el auto que rechazó la demanda de acción de cumplimiento con radicado No. 25000-23-41-000-2023-00880-00.

2. Pretensiones

La actora formuló las siguientes pretensiones:

Se amparen mis derechos fundamentales a un debido proceso.

Se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca tramitar y remitir al H Consejo de Estado el trámite 25000234100020230088000, Recurso de apelación interpuesto contra el rechazo de una acción de cumplimiento incoada por el suscrito ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. Hechos

Del expediente y del escrito de tutela, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

El señor Elkin Horacio Gereda Antolínez presentó acción de cumplimiento contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Seguro Social (PARISS) cuya administradora y vocera es la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria), con el objeto de obtener el cumplimiento de la Resolución No. 3071 del 11 de noviembre de

2014, por medio de la cual se reconoce y admite con cargo a la masa de liquidación el crédito laboral de primera clase por valor de \$5.384.798,39.

El conocimiento de la demanda correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que, por auto del 12 de julio de 2023, la rechazó de plano, con fundamento en que no se acreditó el cumplimiento del inciso 2 del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, esto es, la constitución en renuencia de la autoridad presuntamente obligada.

En contra de la anterior decisión, el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

Por auto del 1º de agosto de 2023, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, rechazó por improcedente los recursos interpuestos, con fundamento en el artículo 16¹ de la Ley 393 de 1997.

4. Fundamentos de la acción de tutela

El actor alegó que la providencia del 1º de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, vulneró el derecho fundamental al debido proceso, por cuanto no tenía competencia para rechazar el recurso de apelación, debido a que se trataba de un trámite vertical y el juez competente para conocer del recurso era el Consejo de Estado.

Además, señaló que no contaba con otro mecanismo de protección, por lo que era procedente la acción de tutela.

5. Intervenciones

El magistrado del **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C**, ponente de la providencia acusada, solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela. En concreto, señaló que frente al único argumento propuesto por el actor relativo a la falta de competencia para rechazar el recurso, era preciso señalar que era justamente el juez de primera instancia *“quien decide respecto de la procedencia o no de los recursos ordinarios y se establece en las diferentes normas, otra cosa es la decisión en sí del recurso, v.gr. de apelación, que debe ser enviado al Superior para su pronunciamiento, pero esto en caso de que proceda de acuerdo a las normas aplicables a cada proceso o medio de control, en tratándose de esta jurisdicción”*.

El apoderado del **Patrimonio Autónomo de Remanentes I.S.S.** solicitó la desvinculación del presente trámite de tutela, con fundamento en que no era competente para atender las pretensiones de la demanda, pues estaban dirigidas contra una providencia judicial dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

6. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 14 de septiembre de 2023, el Consejo de Estado, Sección Quinta, declaró improcedente la acción de tutela, por no cumplir el requisito de relevancia constitucional. A juicio del *a quo*, la acción de tutela no cumplía con carga argumentativa para efectos de demostrar la trascendencia de la inconformidad a un debate propuesto desde una perspectiva constitucional.

Lo anterior, por cuanto consideró que el actor se limitó a indicar que el derecho fundamental se vio conculcado con la decisión el 1º de agosto de 2023, debido a que el competente para decidir sobre la procedibilidad del recurso de apelación era el Consejo

¹ Artículo 16. *Recursos*. Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente.

de Estado y no el tribunal demandado. Luego, ese argumento no estaba enmarcado en alguno de los defectos especiales como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

Además, advirtió que la demanda de tutela no contaba con el desarrollo de los errores en los que habría podido incurrir la providencia del 1º de agosto de 2023 “*unado a la ausencia de la carga desde la perspectiva constitucional según lo establecido en la sentencia de unificación de la Corte Constitucional, SU-215 de 2022*”. En ese sentido, adujo que no podía avizorar la trascendencia del caso a un debate que implicara la interpretación de la Constitución Política con el fin de determinar si el núcleo esencial del derecho invocado en realidad se había vulnerado.

En ese contexto, el juez de primera instancia estimó que la solicitud de amparo se empleó como una instancia adicional a la del juez natural, en tanto no iba más allá de la mera inconformidad del tutelante frente a una decisión que se adoptó en derecho.

Finalmente, a manera de conclusión, el *a quo* concluyó que: (i) el escrito de tutela carecía de carga argumentativa mínima; (ii) no evidenciaba una vulneración palmaria o perjuicio irremediable derivado de la providencia acusada, y (iii) la decisión acusada se dictó en el marco de una acción de cumplimiento, la cual podía volver a incoarse por la parte tutelante.

7. Impugnación

El actor impugnó la sentencia de primera instancia. Solicitó que se revocara y que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda. Así sustentó la impugnación:

Que si bien el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 establecía que contra las providencias que se dictan en el marco de la acción de cumplimiento diferentes de la sentencia, no cabía recurso alguno, esa norma no podía interpretarse de forma aislada, debido a que el artículo 243 del CPACA establecía que son apelables además de las sentencias de primera instancia de los tribunales y de los jueces, el auto que rechace la demanda, dictada por los tribunales administrativos en primera instancia.

Que aunque el Consejo de Estado ha estudiado y se ha decantado por una tesis restrictiva en materia de recursos contra el auto que rechaza la demanda de acción de cumplimiento, no advertía que esa corporación realizara un pronunciamiento con posterioridad a la vigencia del Código General del Proceso respecto del tema.

Indicó que, en sentencia C-319 de 2013, la Corte Constitucional lo único que hizo fue “*repetir el texto de la norma, sin más elementos de juicio*”. Que, por su parte, en la sentencia C-329 de 2015, la Corte, refiriéndose a la diferencia de trato en materia de recursos en el trámite contencioso administrativo, estableció que había restricción del recurso de apelación de autos que no ponían fin a la actuación procesal ni tenían incidencia en el proceso, dictados por el tribunal administrativo.

Debido a lo anterior, adujo que, invirtiendo el razonamiento de la Corte, el auto que ponía fin a una actuación procesal como ocurrió en el caso concreto con el auto de rechazo de la demanda, por tener incidencia en el proceso, “*debe tener recurso de apelación*”.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico y solución

Corresponde a la Sala determinar si procede la acción de tutela presentada por el señor Elkin Horacio Gereda Antolínez contra la providencia del 1º de agosto de 2023, dictada

por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que rechazó por improcedentes los recursos interpuestos en el trámite de la acción de cumplimiento de radicado número 25000-23-41-000-2023-00880-00.

La Sala anticipa que, como bien lo consideró el *a quo*, la acción de tutela no cumple el requisito de relevancia constitucional por falta de carga mínima de argumentación.

Para llegar a esa conclusión, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) la relevancia constitucional; (iii) sobre la carga mínima de argumentación en materia de tutela, y (iv) analizará el caso concreto.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 fijó dos tipos de requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por un lado, los requisitos generales² o de procedibilidad, que son de naturaleza procesal, y se estudian de manera previa a cualquier análisis de fondo; y por el otro lado, los requisitos específicos³ o vicios de fondo que son de naturaleza sustancial y se analizan cuando se han superado los requisitos generales.

3. La relevancia constitucional

A partir de la sentencia del 11 de febrero de 2021, dictada en el proceso 11001-03-15-000-2020-05131-00⁴, la Sección Cuarta del Consejo de Estado fijó cinco criterios para determinar si un asunto tiene relevancia constitucional.

En concreto, esos criterios son (i) que el asunto objeto de estudio realmente involucre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, (ii) que el interesado argumente de manera suficiente y razonable la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, (iii) que los argumentos de la solicitud de amparo se acompañen con las razones de la decisión objeto de tutela, (iv) que no se propongan nuevos argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario y (v) que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional del proceso ordinario en el que fue proferida la providencia acusada.

En cuanto al segundo criterio, esta Sala es de la tesis de que el asunto carece de relevancia constitucional cuando el interesado no cumple con la carga mínima de argumentación que permita conocer las razones por las que se presenta la acción de tutela⁵. Lo anterior no implica limitar el ejercicio de la acción de tutela. Todo lo contrario, se trata simplemente de que el interesado cumpla el deber mínimo de argumentación para ilustrar al juez de tutela sobre los hechos que motivan la solicitud de amparo y así poder tomar decisiones de fondo que protejan los derechos fundamentales vulnerados.

La propia Corte Constitucional, en sentencia C-590 de 2005, estableció que el interesado tiene el deber de identificar los hechos de la amenaza o vulneración y que tal exigencia *“es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos”*.

² Estos son: la relevancia constitucional del asunto; la inmediatez; el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios; cuando se trate de una irregularidad procesal, debe incidir directamente en la decisión objeto de tutela; la identificación razonable de los hechos que generan la amenaza o vulneración del derecho fundamental, y que no se cuestione un fallo de tutela.

³ Se clasifican en: defecto orgánico, sustantivo, procedimental, fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente judicial o violación directa de la Constitución.

⁴ M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

⁵ Sobre el particular, pueden consultarse las sentencias del 10 de septiembre de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-02212-00, y del 12 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-00790-01.

Posteriormente, en sentencia C-483 de 2008, la Corte Constitucional insistió en que el interesado en ejercer la acción de tutela debe cumplir con la carga mínima “*de diligencia que se traduce en la presentación de los elementos básicos de la situación de hecho que motivó la solicitud de protección*”⁶.

4. Análisis del caso concreto

En el presente asunto, en el escrito de tutela, el señor Elkin Horacio Gereda Antolínez alegó que la providencia del 1º de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que rechazó el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto de rechazo de la demanda, vulneró el derecho fundamental al debido proceso “*en atención a que al ser un trámite vertical, el juez competente para conocer del mismo es el Consejo de Estado*”.

Como se ve, si bien la parte actora aludió a una presunta falta de competencia del tribunal para tramitar el recurso de reposición y en subsidio de apelación que presentó contra el auto que rechazó la demanda de acción de cumplimiento, lo cierto es que no hizo el ejercicio concreto de poner en evidencia los motivos por los que estima que se configura esa falta de competencia. Esto es, en el escrito de tutela, el actor no expuso razones concretas contra el fundamento de la decisión de rechazo, ni puso de presente algún error ni la de falta de razonabilidad de la decisión frente a los postulados básicos constitucionales.

Ahora, la Sala no desconoce que en la impugnación el actor sustentó la acción de tutela en la falta de aplicación del artículo 243 del CPACA, norma que, a su juicio, permite la apelación de la providencia que rechaza la demanda.

Sin embargo, tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales, la carga mínima de argumentación debe evaluarse en los estrictos términos propuestos en el respectivo escrito de tutela, pues se trata del acto procesal que fija la discusión y frente al cual los demandados ejercen la garantía de defensa y contradicción. La impugnación no es una oportunidad para corregir omisiones en la argumentación de la demanda de tutela, por cuanto eso implicaría que los demandados no tengan la oportunidad de ejercer adecuadamente las garantías de contradicción y defensa.

En consecuencia, no podría la Sala decidir el asunto a partir de la nueva argumentación expuesta en la impugnación. Aunque la acción de tutela se caracteriza por ser un recurso de defensa principalmente informal, eso no significa que durante su trámite se puedan pasar por alto las garantías fundamentales del debido proceso.

En todo caso, vale precisar que el auto del 1º de agosto de 2023 se dictó conforme con la norma especial que rige las acciones de cumplimiento, esto es, el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, que dispone que “*las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno*”. De hecho, se trata de una norma que fue declarada constitucional en sentencia C-319 de 2013.

Lo anterior es suficiente para que la Sala confirme la decisión de primera instancia, que declaró improcedente la solicitud de amparo, por no cumplir el requisito de relevancia constitucional, por falta de carga mínima de argumentación.

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

⁶ Sentencia C-483 de 2008.



III. FALLA

1. **Confirmar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.
4. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Ausente con excusa

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN