

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

**Bogotá, 27 de marzo de 2014**

**Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**Ref.: Expediente Nº 11001-03-15-000-2014-00138-00**

**Demandante: María del Rosario Díaz Guerra**

**Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A**

**Sentencia de primera instancia**

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la señora María del Rosario Díaz Guerra contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado.

**ANTECEDENTES**

1. Pretensiones

La señora María del Rosario Díaz Guerra interpuso acción de tutela contra contra la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, toda vez que consideró vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegido. Para el efecto, formuló las siguientes pretensiones:

“Suspender en el auto admisorio de esta tutela los efectos del fallo de fecha 4 de diciembre de 2013 emitido por el Consejo de Estado y en consecuencia ordenar a La Procuraduría Provincial de Sincelejo abstenerse de darle efectos jurídicos a la providencia consignada en esa decisión.

Tutelar mi derecho fundamental al Debido Proceso, Defensa Técnica, Elegir y Ser Elegido (sic), en consecuencia ordenar que en un término perentorio de 48 horas al Consejo de Estado Y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Notificarme conforme a la ley de la acción de tutela a la que se hace referencia aquí (sic)”.

2. Hechos

Del expediente, se destaca la siguiente información:

Que la Procuraduría Provincial de Sincelejo, en audiencia pública celebrada el 29 de agosto de 2013, sancionó disciplinariamente al alcalde municipal de Morroa (Sucre), Juan Gregorio Domínguez Carrascal, con destitución e inhabilidad de diez años para desempeñar funciones públicas.

Que ese fallo se notificó por estrados y quedó ejecutoriado inmediatamente “ante la no comparecencia justificada del disciplinado ni de su abogado”.

Que, por lo anterior, el señor Domínguez Carrascal promovió acción de tutela contra la Procuraduría Provincial de Sincelejo, acción cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo, que, mediante sentencia del 16 de septiembre de 2103, declaró improcedente la solicitud de amparo porque existía otro medio de defensa

como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar el fallo disciplinario.

Que esa providencia fue confirmada por el Tribunal Superior de Sincelejo, mediante sentencia del 17 de octubre de 2013, al desatar la impugnación presentada por el señor Domínguez Carrascal.

Que el señor Juan Gregorio Domínguez Carrascal interpuso otra acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por los mismos hechos que fueron analizados tanto por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo como por el Tribunal Superior de Sincelejo.

Que, mediante sentencia del 7 de octubre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la tutela por improcedente, habida cuenta de que existían otros medios para proteger los derechos presuntamente vulnerados: el recurso de apelación contra el acto sancionatorio para después ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Que, por Decreto 0824 del 19 de noviembre de 2013, el gobernador de Sucre convocó a elecciones atípicas para la alcaldía municipal de Morroa, debido a la falta absoluta que generó la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría Provincial de Sincelejo al alcalde Domínguez Carrascal. Que, por tal motivo, tanto la demandante (María del Rosario Díaz Guerra) como los señores Francisco Olmos Romero y Kenny Peña Flórez se inscribieron como candidatos a la alcaldía municipal de Morroa, en el periodo que la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció para tal fin.

Que, sin embargo, mediante sentencia del 4 de diciembre de 2013, la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, ordenó dejar sin efectos la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, en el proceso disciplinario adelantado contra Juan Gregorio Domínguez Carrascal, “así como la decisión disciplinaria allí adoptada”.

Según la demandante, entre el 19 y el 20 de diciembre de 2013, el señor Domínguez Carrascal y su abogado manifestaron en diferentes medios comunicación que ya no se llevarían a cabo las elecciones atípicas para la alcaldía de Morroa porque la sentencia del Consejo de Estado había resultado favorable a sus intereses. Que, no obstante, hasta el 23 de diciembre de 2013 las entidades interesadas en el proceso de tutela promovido por el señor Domínguez Carrascal (departamento de Sucre y Procuraduría Provincial de Sincelejo) no habían sido notificadas de la mencionada providencia.

Que, además, sólo hasta el 18 de diciembre de 2013 apareció un registro en la página web del Consejo de Estado, que daba cuenta de la existencia del fallo proferido el 4 de diciembre de 2013, pero que ni siquiera el día anterior a la vacancia judicial, esto es, el 19 de diciembre de 2013, dicho fallo había sido recibido en la Secretaría General de la Corporación.

Que, por último, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales de la señora María del Rosario Díaz Guerra y, de contera, incurrió en defecto procedimental absoluto, por cuanto admitió la impugnación presentada contra el fallo de tutela del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin haber notificado a los candidatos a las elecciones atípicas para la alcaldía municipal de Morroa, que tenían interés

directo en el proceso porque “la inscripción (...) supone algunos gastos que no se contempla[ron] en el proveído del Consejo de Estado”.

### 3. Intervención de la autoridad judicial demandada

#### Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado

En concreto, el magistrado ponente de la providencia atacada manifestó que la tutela no tiene por objeto cuestionar sentencias de tutela ni es una instancia adicional de los procesos judiciales, “máxime cuando la persona afectada ha tenido a su disposición los recursos legales”. Adicionalmente, señaló que la sentencia objeto de censura está debidamente motivada y que, por ende, los argumentos expuestos en esa providencia deben tenerse en cuenta como razones de defensa en este proceso de tutela.

### 4. Intervención de tercero con interés

#### Procuraduría Provincial de Sincelejo

En síntesis, la procuradora provincial de Sincelejo dijo que los hechos que dieron origen la solicitud de amparo de la señora María del Rosario Díaz Guerra no corresponden a sus competencias funcionales.

Que, en efecto, el fallo de tutela cuestionado se profirió el 4 de diciembre de 2013 y que sólo fue notificada del mismo el 13 de enero de 2014, por lo que no es responsable de las presuntas irregularidades surgidas en el trámite de notificación de dicha sentencia.

Que la Procuraduría Provincial de Sincelejo acató oportunamente todas las sentencias de tutela dictadas con ocasión del proceso disciplinario adelantado contra el señor Juan Gregorio Domínguez Carrascal. Que, de hecho, por Resolución No. 001 del 15 de enero de 2014, le dio cumplimiento al fallo del 4 de diciembre de 2013, proferido por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, “fijando el día 11 de febrero de 2014 para la realización de la audiencia pública en la que se daría lectura al fallo de primera instancia que en derecho correspondiera”.

## CONSIDERACIONES

### 1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En principio, la Sala Plena de esta Corporación consideraba que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales, en cuanto no fue creada para tal efecto.

Que, además, no era el medio para discutir providencias judiciales porque el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, que reguló la acción de tutela, y que la permitía, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-543 de 1992.

No obstante, en sentencia del 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme con las reglas que ha fijado la Corte Constitucional. Es decir, la Sala Plena admitió que la tutela procede de manera excepcional para controvertir providencias judiciales, siempre que exista violación flagrante de algún derecho fundamental.

Empero, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales y, por tanto, no puede admitirse la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, sin mayores excepciones.

Para aceptar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, entonces, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005, así:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

(...)

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

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

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

(...)

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a

su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

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

Esos son los requisitos procesales o de procedibilidad de la acción de tutela.

Además, una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales anteriores, llamadas genéricas, el juez puede conceder la protección siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución. La Corte Constitucional describió tales causales, así:

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

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

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

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

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

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

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

h. Violación directa de la Constitución”.

Y esos defectos son los que autorizarían la concesión del amparo o de la tutela.

Por último, conviene decir que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. No son suficientes las simples inconformidades con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que el interesado debe demostrar que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Es de esa manera que podría abordarse el estudio de una providencia judicial mediante el mecanismo excepcional de la tutela.

## 2. Del caso concreto

La señora María del Rosario Díaz Guerra consideró que el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegido, por cuanto, mediante providencia del 4 de diciembre de 2013, revocó la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que había rechazado por improcedente la solicitud de amparo del señor Juan Gregorio Domínguez Carrascal, y, en su lugar, concedió la tutela pedida y dejó sin efectos la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, en el proceso disciplinario adelantado contra del señor Domínguez Carrascal, “así como la decisión disciplinaria allí adoptada”.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, es evidente que la señora María del Rosario Díaz Guerra pretende que, por vía de acción de tutela, la Sala deje sin efectos una sentencia dictada en otro proceso de tutela.

Sobre el particular, conviene recordar que las providencias que se profieren en el trámite de tutela no pueden atacarse mediante el mecanismo de la tutela, pues eso sería tanto como aceptar que las decisiones del juez de tutela puedan discutirse mediante otra tutela. Precisamente, los principios de seguridad y coherencia del ordenamiento jurídico impiden que las providencias del juez de tutela se revisen por otro juez de tutela.

Siendo así, resulta incuestionable que la solicitud de amparo de la referencia se dirige contra una sentencia de tutela y, por ende, deviene improcedente. Francamente es improcedente que se utilice otra acción de tutela para reclamar la protección del debido proceso, aparentemente desconocido en una acción de la misma naturaleza.

En consecuencia, la Sala denegará por improcedente la tutela promovida por la señora María del Rosario Díaz Guerra.

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,

**FALLA**

1. DENIÉGASE por improcedente la tutela interpuesta por la señora María del Rosario Díaz Guerra contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado.

2. Si no se impugna, ENVÍESE el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Aclaro voto