



Sentencia T-458/16

Referencia: expediente T-5.525.920

Acción de tutela instaurada por Rosa Elvira Viracachá Tunarosa y Helder Navarro Carriazo, quienes actúan por intermedio de apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), y por la Sección Primera del Consejo de Estado, el once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016) en el trámite de la acción de tutela instaurada a través de apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

Sección Primera, Subsección B y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta

El 10 de junio de 2015, el apoderado judicial Camilo Arciniegas Andrade, en virtud de los poderes especiales otorgados por Rosa Elvira Viracachá Tunarosa y Helder Navarro Carriazo instauró acción de tutela contra las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, por considerar que dichas decisiones judiciales están vulnerando los derechos fundamentales de sus poderdantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. La acción de tutela interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1.1 El 17 de febrero de 2006, Rosa Elvira Viracachá Tunarosa y Helder Navarro Carriazo interpusieron acción popular contra la Cámara de Comercio de Bogotá. En su criterio, la entidad demanda afectó los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, en el proceso de registro de la liquidación de la Sociedad Luz de Bogotá, integrada por cuatro (4) accionantes, todas personas jurídicas: i) Endesa Internacional S.A.; ii) Enersis Internacional; iii) Enersis S.A. – Agencia Islas Caimán y iv) Chilectra S.A. – Agencia Islas Caimán.

1.2 Según los accionantes populares, la Cámara de Comercio de Bogotá registró la liquidación de la Sociedad Luz de Bogotá como un acto sin cuantía, lo que modificó drásticamente el valor del impuesto que le corresponde a la Gobernación de Cundinamarca por concepto de registro del acta de liquidación. Sobre este punto, los accionantes precisaron que la liquidación de la sociedad Luz de Bogotá S.A. se efectuó a través de dos (2) actas: la primera, denominada “*Acta de Distribución*”, con fecha del 9 de julio de 2004 donde el liquidador, Álvaro Pérez Uz, distribuyó el remanente en liquidación por valor de \$1.764.208.721.394 entre los accionistas. La segunda, “*Acta N.º 026 Asamblea General Extraordinaria de Accionistas Luz de Bogotá S.A. – En Liquidación*”, con la misma fecha que la primera, en donde los accionistas aprobaron la distribución de los excedentes, sin mencionar sus valores. Ante la Cámara de Comercio se presentó para su inscripción en el registro mercantil la última acta, en la que se omitía el valor de los bienes que recibió cada accionista de la sociedad en liquidación. De tal forma que, la Cámara de Comercio registró el acta en calidad de acto “*sin cuantía*”, y procedió a liquidar el impuesto de registro por valor de \$48.000 ante la Gobernación de Cundinamarca. No obstante, para los accionantes, no podía escindirse en dos documentos el acto de liquidación. En este orden de ideas, los accionantes

populares estimaron que el valor del impuesto que se debió liquidar ascendía a un monto estimado en \$12.349.461.050 de pesos.

1.3 En el curso de la acción popular se vinculó a la Gobernación de Cundinamarca, por ser tercero con interés legítimo en la causa popular. Ante la constatación de una posible defraudación, la Gobernación desplegó las actuaciones administrativas correspondientes para la recuperación de los impuestos dejados de declarar. Para ello, dictó el Requerimiento Especial No. 002, en donde le planteó a la Cámara de Comercio la necesidad de modificar la liquidación realizada en agosto de 2004, y sustituir la base gravable por el monto que recibieron los accionistas de la liquidación de Luz de Bogotá. Posteriormente, efectuó la liquidación de Revisión No. 0001 del 12 de diciembre de 2007, a través de la cual modificó la declaración de impuestos de la Cámara de Comercio del año 2004. Adicionalmente, mediante Resolución No. 000056 del 28 de enero de 2009 dispuso que la Cámara de Comercio era responsable por los impuestos de registro dejados de cancelar en el proceso de liquidación de la Sociedad Luz de Bogotá. La Cámara de Comercio de Bogotá presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el 29 de abril de 2009, contra las actuaciones administrativas desplegadas por la Gobernación de Cundinamarca para el pago de los impuestos.

1.4 En el trámite de la acción popular, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá conoció del proceso en primera instancia. En su sentencia del 3 de mayo de 2010 declaró la *“cesación de la vulneración”*, en tanto las actuaciones desplegadas por la Gobernación de Cundinamarca habían sido efectivas para la recuperación del patrimonio público. No obstante, concedió un incentivo por valor de 50 s.m.m.l.v., reconociendo la labor adelantada por los accionantes populares de alertar a la Gobernación de Cundinamarca ante una eventual defraudación del patrimonio público. La sentencia fue apelada por ambas partes. La segunda instancia le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” que modificó la decisión de primera instancia, en sentencia del 15 de agosto de 2013. En su criterio, no se vulneró la moralidad administrativa y declaró la *“pérdida parcial de competencia”*, en razón a que el litigio en cuestión fue puesto en consideración del juez natural, la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.5 El Consejo de Estado, Sección Segunda se abstuvo de seleccionar para revisión la sentencia de segunda instancia del Tribunal, mediante auto del 13 de marzo de 2014. En su sentir, la solicitud de los accionantes constituía un alegato de partes, que no responde a la finalidad del recurso extraordinario de revisión. La decisión fue confirmada en el auto del 2 de octubre de 2014 que rechazó la solicitud de insistencia, por idénticas razones.

1.6 En la acción de tutela el apoderado judicial presentó un análisis de los requisitos generales de procedibilidad, indicando que se encontraban

acreditados en el caso concreto las condiciones de i) relevancia constitucional; ii) subsidiariedad; e iii) inmediatez. Adicionalmente, argumentó que las decisiones judiciales adolecen de los siguientes defectos: “*desconocimiento arbitrario del precedente, defecto fáctico, defecto sustantivo, defecto procedimental absoluto y en violación directa de la Constitución*”.

Sobre la sentencia del Tribunal indicó que se desconoció el precedente fijado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre el concepto de moralidad administrativa. En su criterio, en la decisión del Tribunal se adoptó un concepto errado, cuando se consignó en la sentencia lo siguiente: “*(...) los cargos imputados a la entidad demandada son fundados en conductas que según el mismo accionante se alejaron de la ley, pero no se observa en la demanda un señalamiento de contenido subjetivo contrario a los principios de la administración (deshonestidad, corrupción, etc.), en este caso de un particular en cumplimiento de una función pública, ni se deduce así de los medios probatorios allegados al proceso*”. Para el accionante, el Tribunal reduce la moralidad administrativa al, “*fuero interno de las personas que cumplen funciones administrativas*”, cuando el precedente de las Altas Cortes ha indicado que la moralidad administrativa demanda un comportamiento estrictamente ajustado a la legalidad y al interés general.

Aunado a lo anterior, el accionante indicó que la decisión de Tribunal incurrió en un defecto fáctico, como quiera que era evidente la afectación de la moralidad administrativa, pero no fue protegida por el juez de segunda instancia. Según el accionante, en el caso concreto la moralidad administrativa exige que la administración adopte una postura activa para la determinación de los tributos, y no de forma pasiva como lo hizo la Cámara de Comercio de Bogotá. Sobre el defecto sustantivo, en el escrito de tutela el accionante explicó nuevamente el proceso mediante el cual la liquidación de la Sociedad Luz de Bogotá S.A. fue escindida en dos (2) actas, y en su criterio, el Tribunal dejó de aplicar los artículos 226, 227 y 229 de la ley 223.

Por otra parte, para los accionantes el Tribunal incurrió en un “*defecto procedimental absoluto*”. En la acción se tutela se argumentó que el Tribunal debía pronunciarse de fondo, y no declarar la falta parcial de competencia. Esta decisión del juez constitucional terminó por negar el acceso a la administración de justicia, que a su sentir se resumen en indicar: “*hay justicia para la Cámara de Comercio de Bogotá, pero no para los actores populares*”, siendo este último un argumento reiterativo en su escrito de tutela. Dado que en la acción popular no se adoptó una decisión de fondo, sino que los jueces constitucionales se inhibieron, para que el asunto fuera redimido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para los accionantes este hecho configuró la vulneración de sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Finalmente, sobre la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, que a pesar de ser revocada por el Tribunal, también incurrió en una violación al debido proceso. Según la acción de tutela, en la parte motiva de la decisión del juez de primera instancia se declaró la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, pero estas constataciones no se trasladaron a la parte resolutive. También en el escrito de tutela, en una presentación confusa, se hicieron algunas consideraciones sobre el desconocimiento del precedente contenido en una sentencia de acción popular sobre recuperación del espacio público, y la predisposición de los jueces sobre la moralidad administrativa y el incentivo. Por último reprochó que el juez de instancia no condenó en costas.

1.7 Por lo anteriormente expuesto, en el escrito de tutela se solicitó al juez constitucional que: *“proteja los derechos fundamentales de mis mandantes invalidando la sentencia del Tribunal y revocando la del Juez, y en su lugar declarar probada la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público. Asimismo, reconocer a los actores populares el incentivo establecido en la ley vigente al tiempo de la infracción y de la presentación de la demanda”*.

2. Contestación a la acción de tutela

2.1 El apoderado de la Cámara de Comercio de Bogotá, Ricardo Hoyos Duque, en un extenso documentó solicitó negar la acción de tutela por no cumplir con dos (2) de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra sentencias: la inmediatez y la relevancia constitucional.

Sobre el requisito de inmediatez indicó que la acción de tutela se dirigió contra la sentencia del Tribunal dictada el 15 de agosto de 2013, y desde ese momento hasta la interposición de la acción de tutela transcurrió un año y diez meses, superando el plazo razonable que ha estipulado la Corte Constitucional para la presentación de la acción. En su criterio, el accionante no puede contabilizar el tiempo desde que el Consejo de Estado negó la insistencia de revisión en la acción popular, por cuanto *“no constituye una vía judicial para la protección de los derechos fundamentales invocados como violados”*. A su vez señaló que la finalidad de la revisión de las sentencias de acciones populares y de grupo es la de *“unificar jurisprudencia (...) y lograr la aplicación de la ley en condiciones de igualdad frente a la misma situación fáctica y jurídica”*. En su defensa citó la sentencia C-713 de 2008 en donde la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 11 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, en el sentido que la solicitud de revisión eventual en casos de acciones populares o de grupo, en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión.

Sobre la falta de relevancia constitucional manifestó que de una lectura integral de la acción de tutela no se evidencia la importancia del caso, sino que por el

contrario, se trata de reabrir el debate sobre las actuaciones de la Cámara de Comercio en el proceso de liquidación de la sociedad Luz de Bogotá, y su pretensión es lograr el reconocimiento del incentivo económico, que tampoco se ajusta al criterio jurisprudencial para su procedencia. Posteriormente, la contestación se detiene en desvirtuar cada uno de los defectos que alegó el accionante en la tutela, así como una extensa argumentación dirigida a demostrar que la actuación de la Cámara de Comercio se ajustó estrictamente a los parámetros legales, sin violar los derechos colectivos invocados en la acción popular.

2.2 La Juez Tercera Administrativa de Oralidad Bogotá, Aura Patricia Lara Ojeda, contestó la acción de tutela el 2 de julio de 2015 en los siguientes términos. Indicó que no se acreditan en el caso concreto los requisitos generales de procedibilidad que ha definido la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005. En su defensa indicó que: *“la decisión proferida dentro del proceso de la acción popular, se soportó en las pruebas aportadas al proceso, sustentándose en jurisprudencia aplicable al caso particular y guardando congruencia entre la parte motiva y la resolutive, tal como se observa de la lectura de la sentencia de primera instancia”*. Por lo anterior, solicitó negar la tutela interpuesta.

2.3 De forma extemporánea, el 15 de septiembre de 2015, José Miguel De la Calle Restrepo apoderado judicial de Chilectra S.A. y Enersis S.A. solicitó negar la acción de tutela. En su escrito, presentó sus argumentos para refutar los planteamientos de la acción de tutela, y adicionalmente, indicó la falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad e inmediatez.

3. Del trámite de la acción de tutela

3.1 Mediante sentencia del 27 de agosto de 2015 la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela. En su sentir, los accionantes no acreditaron el requisito de inmediatez. La conclusión de la sentencia es la siguiente: *“Así, comoquiera que no existe una razón válida que justifique que los peticionarios hubieran tardado casi **un año y nueve meses** en atacar la sentencia de 15 de agosto de 2013 dictada por el Tribunal, para la Sala, es imperioso concluir que existe reparo al juicio de procedibilidad en el ejercicio de la presente acción, cuanto atañe a la inmediatez”*. Sobre la argumentación del apoderado judicial en relación a la acreditación del requisito de inmediatez, en tanto que la última actuación judicial en el curso de la acción popular fue el desistimiento de la insistencia para la revisión y en este orden de ideas, el lapso de la interposición de la acción de tutela se reduce a 5 meses y 25 días. No obstante lo anterior, la Sección Quinta indicó que la eventual vulneración de los derechos colectivos era producto de la sentencia del Tribunal, no del auto que negó la insistencia de revisión. Adicionalmente, se indicó que la finalidad de la revisión es la unificación de la jurisprudencia y la solicitud de los accionantes populares estaba dirigida a declarar la ilegalidad de

las actuaciones de la Cámara de Comercio, y no a lograr el fin del recurso extraordinario. Finalmente, hizo referencia a la exequibilidad condicionada de la sentencia C-713 de 2008 que dispuso que la competencia del Consejo de Estado en materia de revisión no afecta en nada el ejercicio de la acción de tutela, citando algunos ejemplos, como las sentencias T-315 de 2010 y T-230 de 2011.

3.2 El apoderado judicial de la parte activa impugnó la sentencia sustentando su recurso en dos (2) argumentos. En primer lugar, indicó que el presupuesto de inmediatez según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se entiende acreditado al agotarse todos los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios. Para ellos cita textualmente extractos de la sentencia T-429 de 2013, que apoyan su argumentación. En segundo lugar, pone de presente un hecho nuevo que tuvo lugar en el trámite de la acción de tutela, referente al proceso contencioso administrativo entre la Gobernación de Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá. En dicho litigio, el Consejo de Estado, en sentencia ejecutoriada el 13 de septiembre de 2015 encontró que las actuaciones de la Gobernación de Cundinamarca para la recuperación de los impuestos dejados de cancelar fueron ajustadas a derecho, y por lo tanto, negó las pretensiones de la Cámara de Comercio que solicitaba la nulidad. Frente a esta decisión favorable a la administración, el apoderado judicial confirma que los accionantes populares tenían la razón, como lo ratifica la decisión del Consejo de Estado, y los jueces de la acción popular debieron pronunciamiento de fondo, y reconocer el incentivo al que tenían derecho.

3.3 El 11 de febrero de 2015 el Consejo de Estado, Sección Primera resolvió la impugnación, confirmando la sentencia de primera instancia. En su estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela indicó que no se acreditó la inmediatez en su presentación, ni tampoco se verificó en el caso concreto condiciones excepcionales que permitieran, *“morigerar el análisis y, por el contrario, la Sala vislumbra que lo que pretenden los actores, al promover esta acción de amparo, es reabrir el debate que se zanjó ante el juez de la causa”*.

Sobre la inmediatez, la sentencia indicó: *“En relación con los argumentos expuestos, la Sala no encuentra justificada la tardanza, y por tanto no acreditado el cumplimiento del requisito de inmediatez, en razón a que, de acuerdo con reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha establecido que para recurrir a la acción de tutela no es necesario agotar previamente el mecanismo de revisión eventual en las acciones populares, toda vez que su propósito es el de unificación de jurisprudencia y no la protección de derechos fundamentales; por lo que al pretenderse la defensa del derecho al debido proceso presuntamente vulnerado con una sentencia dictada en una acción popular, deberá acudirse inmediatamente a la acción de tutela”*.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

1.1 Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del Auto del 27 de mayo de 2016, proferido por la Sala de Selección Número Cinco de esta Corporación, que eligió el presente asunto para revisión.

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

2.1 El 12 de julio de 2016, el apoderado judicial de los actores populares radicó ante el despacho del Magistrado Sustanciador un extenso escrito para ser considerado como elemento de juicio en el proceso de revisión ante la Corte Constitucional. En su escrito, el apoderado realizó un amplio recuento de cada una de las etapas procesales, tanto de la acción popular como la acción de tutela. Sobre el principio de inmediatez advirtió que la Corte Constitucional en recientes decisiones resolvió que era necesario su agotamiento, para acreditar que se acude a la acción de tutela como mecanismo subsidiario, sentencia SU-685 de 2015. También apuntó que el Departamento de Cundinamarca reconoció que fue a través de la acción popular que supo de la existencia de sus derechos sobre los impuestos, y agregó: *“la liquidación de revisión, ejecutoriada, constituye un crédito cierto del Departamento de Cundinamarca, rescatado gracias a la acción popular, que llenó su cometido constitucional de proteger los derechos colectivos”*.

3. Síntesis fáctica y problemas jurídicos

3.1 Sintetizando lo expuesto en los antecedentes, en el presente asunto se revisa las sentencias que resolvieron la acción de tutela dirigida contra las decisiones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá. Para los accionantes, las autoridades judiciales vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. En la acción de tutela se argumentó cumplir con los requisitos generales de procedibilidad, y adicionalmente, los defectos desconocimiento del precedente sobre el concepto de moralidad administrativa, defecto sustantivo, por no aplicación de las normas que regulan los procesos de liquidación de sociedades, y principalmente, el defecto procedimental absoluto, al no adoptar un fallo de fondo en la causa popular, ante la existencia de un proceso con la misma pretensión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.2 Los jueces constitucionales de tutela, la Sección Quinta y Primera del Consejo de Estado, consideraron que en el caso concreto no se acreditó el requisito de inmediatez, razón por la cual negaron el amparo. En su criterio, el

lapso de tiempo entre la última decisión judicial donde se produjo la vulneración de los derechos fundamentales alegados y la interposición de la acción de tutela superó el término de razonabilidad que ha considerado la Corte Constitucional para acreditar dicho requisito. El accionante plantea que, por el contrario, hasta no agotar todos los recursos posibles no se interpuso la acción de tutela, y desde la última actuación, esto es, el rechazo de la solicitud de insistencia para la revisión de la sentencia de segunda instancia de la acción popular, debe contabilizarse el tiempo para verificar el requisito de inmediatez.

3.3 De conformidad con la anterior síntesis fáctica, le corresponde a la Sala de Revisión establecer si en el caso concreto se encuentran acreditados todos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela cuando se dirige contra decisiones judiciales. En especial, establecer si en el caso concreto se acredita o no la inmediatez al momento de interponer la acción de tutela, que fue la razón principal de los jueces constitucionales de instancia para negar el amparo. Asimismo, se examinará en detalle los demás requisitos generales. De encontrarse acreditados, procederá la Sala de Revisión a estudiar los defectos de fondo formulados por los accionantes.

4. La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia

4.1. La Corte Constitucional ha desarrollado un extenso y detallado precedente en materia de tutela contra sentencias¹. Del extenso precedente que en esta ocasión se pasa a reiterar, se destaca la sentencia C-590 de 2005, la cual modificó las reglas sobre la procedencia de la tutela en estos casos, y dispuso una nueva organización en el análisis que debe adelantar el juez constitucional. En primer lugar, la Corte indicó que se deben estudiar el conjunto de requisitos generales de procedibilidad, los cuales hacen referencia a las causales generales de procedencia de la acción de tutela dispuestas en el Decreto 2591 de 1991, cuando la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales tiene su causa en una decisión judicial, pero con una mayor rigurosidad, como quiera que el juez constitucional debe adelantar una cuidadosa ponderación entre los derechos alegados como vulnerados, frente a la independencia judicial, el debido proceso y el respeto a la cosa juzgada.

Posteriormente, y sólo si se supera el análisis de los requisitos generales, el juez constitucional procederá a estudiar las causales específicas, en donde la Corte retomó parte de la tipología sobre los defectos desarrollada por el precedente de tutela contra sentencias, para estudiar si en el caso concreto se evidencia una vulneración del derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, momento en el cual se autoriza al juez a dejar sin

¹ Ver entre otras las sentencias T-006 de 1992, T-223 de 1992, C-543 de 1992, T-175 de 1994, T-470 de 1994, T-945 de 2008, SU-917 de 2010, T-1063 de 2012, SU-917 de 2013, SU-770 de 2014, SU-565 de 2015.

efecto las providencias de otros jueces. A continuación, se exponen los requisitos jurisprudenciales de la tutela contra sentencias.

5. Requisitos generales y causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Reiteración de jurisprudencia

5.1 Como se indicó anteriormente, la sentencia C-590 de 2005 realizó un adecuación de los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela, contenidos en el decreto 2591 de 1991, para el caso de tutela contra sentencias. Al respecto, en la mencionada sentencia, indicó la Corte:

“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. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

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. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa

humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

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”.

5.2 Una vez superado el análisis sobre los anteriores requisitos de carácter general sobre la procedencia de la acción de tutela, la sentencia C-590 de 2005, como ya se mencionó, retomó parte de la tipología sobre las vía de hecho judiciales, y amplió el catálogo de causales de procedencia de la tutela contra sentencias. Al respecto la sentencia enumeró y caracterizó el conjunto de causales específicas en los siguientes términos:

“25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

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.

f. 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.

g. 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.

h. 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.

i. Violación directa de la Constitución”.

III. CASO CONCRETO

Estudio de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias

1. Para este análisis la Sala de Revisión procederá, en primer lugar, por los requisitos generales de procedibilidad, con el fin de indicar si se encuentran acreditados, de conformidad con el precedente jurisprudencial antes reiterado. Posteriormente, y si este primer análisis es superado, la Sala de Revisión pasará a considerar los defectos de fondo alegados por los accionantes en su escrito de tutela.

El requisito de inmediatez en la tutela contra decisiones judiciales

2. Tomando en consideración que los jueces de instancia negaron el amparo constitucional por no encontrar acreditado el requisito de inmediatez, que está directamente relacionado con el requisito de subsidiariedad, estima la Sala que este debe ser el punto de partida en el estudio del caso concreto.

3. En criterio de los jueces constitucionales, la acción de tutela no acreditó la condición de inmediatez. Para llegar a esta conclusión se procede a reconstruir brevemente el argumento de los jueces de instancia. La acción de tutela se dirige contra dos (2) decisiones judiciales: i) la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, adoptada el 3 de mayo de 2010, y ii) la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, con fecha del 15 de agosto de 2013. No obstante, la acción de tutela fue instaurada hasta el 10 de junio de 2015, aproximadamente 1 año 9

meses y 15 días después de la última decisión judicial que se ataca con la acción de tutela. Ante esta circunstancia, y sin una causa justificada en la tardanza al momento de interponer la acción de tutela, las secciones Quinta y Primera del Consejo de Estado declararon no acreditado el requisito de inmediatez.

4. En su defensa, los accionantes adujeron que el parámetro de inmediatez que fue estimado por los jueces constitucionales resulta errado, ya que debía contemplarse la relación que existe entre el tiempo para la interposición de la acción de tutela y el requisito de subsidiariedad. Al respecto los accionantes manifestaron que, para acreditar la subsidiariedad como requisito de procedibilidad, se agotaron todos los recursos disponibles, no sólo los de carácter ordinario sino también los de carácter extraordinario, en este caso, el recurso extraordinario de revisión en materia de acciones populares, así como su insistencia. Tomando en consideración que sólo hasta los autos del 13 de marzo de 2014 y 2 de octubre de 2014, la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para su revisión eventual el referido fallo del Tribunal que resolvió la acción popular, sólo a partir de ese momento era posible considerarse agotado el principio de subsidiariedad. Por lo tanto, desde que se descartó el recurso extraordinario de revisión y la interposición de la acción de tutela trascurrieron sólo 5 meses y 25 días, haciendo que la tutela fuera interpuesta en un término razonable, teniendo por acreditado el requisito de inmediatez.

5. Encuentra la Sala de Revisión que existe una controversia interpretativa sobre el análisis del principio de inmediatez en el uso de la acción de tutela contra sentencias en materia de acciones populares y su relación con el principio de subsidiariedad. En concreto, se plantea si debe agotarse previamente el recurso extraordinario de revisión para acreditar que se acude a la tutela como mecanismo subsidiario, o si por el contrario, puede descartarse dicho recurso y acudir directamente a la acción de tutela, a pesar de la existencia del recurso extraordinario de revisión. Para ello, la Sala de Revisión analizará en detalle la jurisprudencia de la Corte en materia de principio de subsidiariedad, y en particular el recurso de revisión en los procesos constitucionales de acciones populares y de grupo, para luego determinar el parámetro de inmediatez que se debe considerar en el presente asunto.

El requisito de subsidiariedad en la tutela contra decisiones judiciales

6. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, frente a los demás mecanismos de defensa judicial que ofrezca el ordenamiento jurídico. Expresamente, el inciso tercero del citado artículo dispone que la acción de tutela: “(...) *solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*”

En principio, y como regla general aceptada pacíficamente por la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela será procedente, única y exclusivamente, cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial. Al respecto, la Corte ha indicado que no importa la denominación, el carácter, o incluso la finalidad del otro mecanismo de defensa judicial, ya que la regla de la subsidiariedad señala que deberá agotarse primero dicha oportunidad de defensa, ante de acudir a la acción de tutela². Adicionalmente, y tratándose de una acción de tutela contra decisiones judiciales, la Corte Constitucional considera que debe partirse de un examen más estricto de las condiciones de subsidiariedad³, con el fin de garantizar los principios constitucionales de independencia judicial, acceso a la administración de justicia, respeto por el marco procedimental que define el ordenamiento jurídico y al debido proceso, en tanto que sea el juez natural competente el que dirima de forma definitiva la controversia planteada, y para ello, los accionantes deberán emplear y agotar todos los mecanismos judiciales que tengan a su alcance⁴.

No obstante, la anterior regla general tiene dos (2) excepciones fácticas posibles: i) como lo dispone el artículo 86 inciso tercero, cuando se haga uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y ii) como lo dispone el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, cuando el otro mecanismo de defensa judicial carezca de la idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales, caso en el cual la tutela será procedente como mecanismo definitivo. De lo anterior se desprende que el análisis que realiza la Corte Constitucional debe apreciar en detalle las circunstancias específicas y concretas que presenta cada caso, con el fin de establecer si es procedente o no la acción de tutela.

² Al respecto, en el Auto 132 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró: *“De la lectura del artículo 86 superior se puede concluir que como regla general la tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. En este sentido es necesario reiterar que la tutela procede únicamente cuando el afectado no pueda interponer una acción, un recurso, un incidente, o como en este caso, de un mecanismo de defensa judicial, cualquiera que sea su denominación y naturaleza. Desde este punto de vista, no puede perderse de vista que, al margen de su denominación legal, y de su carácter ordinario o extraordinario, el mecanismo de revisión de las acciones de grupo y de las acciones populares, establecido en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 estaría, al menos formalmente, incluido dentro de la hipótesis fáctica de improcedencia de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política”*.

³ Ver Sentencia T-113 de 2013 en la cual la Corte sostuvo *“En general, por mandato del artículo 86 de la Constitución Política, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial. Ahora bien, la jurisprudencia ha precisado que tratándose de tutelas contra providencias judiciales la verificación del requisito de subsidiariedad implica un examen más riguroso.”*

⁴ Al respecto la sentencia SU-686 de 2015 aportó razones similares para explicar la rigurosidad en la aplicación del requisito de subsidiariedad, que protege el derecho fundamental al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. En palabras de la Corte Constitucional: *“18. Estas reglas generales en torno a la procedencia de la acción de tutela deben seguirse con especial rigor en los casos en que la tutela se dirija en contra de una providencia judicial. No sólo porque está de por medio un principio de carácter orgánico como la autonomía judicial, sino porque los procedimientos judiciales son el contexto natural para la realización de los derechos fundamentales de las personas, en especial si se trata de los derechos de acceso a la administración de justicia y del debido proceso. El juez de tutela no puede desconocer que los principios de legalidad y del juez natural componen una parte fundamental del contenido que se protege mediante los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.”*

7. Ahora bien, las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por la Sección Quinta y Primera del Consejo de Estado, consideraron que la regla de la subsidiariedad fue modificada a partir de la sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional. En dicha decisión, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma que se convertiría en la Ley 1285 de 2009, *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia”*. El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 reguló el recurso extraordinario de revisión en casos de acciones populares y de grupo, pero la Corte Constitucional condicionó su interpretación indicando que el recurso de revisión no desplaza ni anula la posibilidad de recurrir a la acción de tutela. En consecuencia, introdujo el siguiente condicionante a la norma demandada, en el entendido que el recurso de revisión, *“(…) en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión”*. Al respecto, el Consejo de Estado, tras citar la mencionada sentencia señaló lo siguiente:

“De lo anterior se desprende que la constitucionalidad de la norma examinada por la Corte se condicionó a la imposibilidad de oponer la existencia del mecanismo de revisión eventual a la procedencia de la acción de tutela, lo que, de contera, implica que no puede tomarse dicho trámite ulterior a los fallos de instancia como parámetro de inmediatez, si la vulneración alegada no surge directamente del mecanismo que se surte ante el Consejo de Estado (revisión)”.

A idéntica conclusión arriba la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia, al indicar que el recurso extraordinario de revisión podía no ser agotado por los accionantes populares, y optar directamente por la acción de tutela, para acreditar el requisito de inmediatez. La sentencia del Consejo de Estado estipuló que:

“En relación con los argumentos expuestos, la Sala no encuentra justificada la tardanza, y por tanto no acreditado el cumplimiento del requisito de inmediatez, en razón a que, de acuerdo con reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵, se ha establecido que para recurrir a la acción de tutela no es necesario agotar previamente el mecanismo de revisión eventual en las acciones populares, toda vez que su propósito es el de unificación de jurisprudencia y no la protección de derechos fundamentales; por lo que al pretenderse la defensa del derecho al debido proceso presuntamente vulnerado

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. *“Por lo anterior, para excluir interpretaciones incompatibles con el ordenamiento Superior, la Corte condicionará la exequibilidad de la norma en el entendido de que se trata de una competencia adicional del Consejo de Estado, de que la revisión eventual es contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los tribunales administrativos, para unificar la jurisprudencia, y de que no impide la interposición de la acción de tutela”*. (negrilla fuera de texto).

con una sentencia dictada en una acción popular, deberá acudirse inmediatamente a la acción de tutela”.

8. La Sala de Revisión rechaza la anterior interpretación de las Secciones Quinta y Primera del Consejo de Estado, por no ajustarse al precedente fijado por la Corte Constitucional en materia de subsidiariedad. En primer lugar, la Corte tuvo la oportunidad en decisión de Sala Plena, Auto 132 de 2015, que la sentencia C-713 de 2008 no alteró las reglas sobre subsidiariedad en materia de acción de tutela, y por lo tanto, no puede considerarse que los accionantes puedan descartar sin mayor análisis, el uso del recurso de revisión sobre acciones populares. A continuación se cita, *en extenso*, el análisis y la conclusión de la Corte sobre este aspecto.

“31. En la Sentencia C-713 de 2008, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del mencionado artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 en el entendido de que la existencia del mecanismo de revisión “en ningún caso” impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión. Sin embargo, a pesar de que la expresión utilizada por la Corte parece no admitir excepciones, no por ello desvirtúa la subsidiariedad establecida en el artículo 86 de la Carta. Aceptar la tesis contraria significaría afirmar que la sentencia C-713 de 2008 convirtió la tutela en un mecanismo principal de defensa judicial, alterando la regla de subsidiariedad establecida en el artículo 86 de la Carta. Más aun, como se puede observar de una lectura del párrafo citado, la misma Corte a renglón seguido aclara que la procedencia de la acción de tutela es excepcional, y que depende de que se configuren los requisitos exigidos por la jurisprudencia. Para ello, la Corte deja en claro en su pronunciamiento que la procedencia de la acción de tutela se sigue rigiendo por el principio de subsidiariedad, el cual, conforme a la jurisprudencia inalterada de esta Corporación, debe analizarse en cada caso en concreto.

32. En conclusión, conforme a la declaratoria de exequibilidad condicionada de la Sentencia C-713 de 2008, la procedencia de la acción de tutela se sigue rigiendo por el principio de subsidiariedad, el cual debe analizarse en cada caso en concreto. Cuando quiera que los afectados puedan recurrir a la tutela contra la sentencia objeto de revisión, la procedencia de la tutela dependerá de que se configuren los requisitos establecidos por la jurisprudencia en aquellos casos en que existe otro medio de defensa judicial. En esta eventualidad la jurisprudencia ha identificado, desde 1992, dos hipótesis fácticas posibles:

1. Que formalmente exista otro medio de defensa judicial, pero que no sea idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva.

2. Que exista otro medio de defensa judicial idóneo, pero que la tutela se conceda como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

33. *De lo anterior se infiere que el primer paso para establecer la idoneidad del otro medio de defensa judicial debe evaluarse en concreto en cada caso. Si existe otro medio de defensa judicial idóneo, procede la acción de tutela, pero sólo como mecanismo transitorio, siempre y cuando se cumpla una segunda condición: que su protección constitucional sea necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable”⁶.*

Por lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional concluyó que la sentencia C-713 de 2008 no modificó las reglas sobre la subsidiariedad en relación con el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado frente a acciones populares y de grupo. En consecuencia, la interpretación contraria de las Secciones del Consejo de Estado no se compadece con este precedente, y por lo tanto no puede entenderse que se puede descartar el recurso de revisión y acudir directamente a la acción de tutela, ya que debe analizarse en el caso concreto las circunstancias particulares para determinar que se acredite el requisito de subsidiariedad.

Por otra parte, y como otro argumento que sustenta el rechazo a la interpretación del Consejo de Estado sobre el recurso de revisión, la Corte Constitucional de forma sistemática⁷ y en concordancia con la regla general sobre la subsidiariedad, ha indicado que el recurso de revisión de las sentencias, sean en materia civil, penal o contencioso administrativa es un mecanismo idóneo, el cual deberá agotarse de manera previa a la acción de tutela, tomando en consideración siempre las circunstancias específicas del caso concreto, con el fin de evaluar en detalle si el recurso o acción de revisión permiten la protección de los derechos fundamentales que se consideran afectados.

Finalmente, considera la Sala de Revisión que aceptar la interpretación del Consejo de Estado, según la cual no se requiere agotar el recurso de revisión para acreditar el requisito de inmediatez, cuando al mismo tiempo, el precedente de la Corte Constitucional dicta que debe agotarse todos los recursos para acreditar el requisito de subsidiariedad, conduciría inevitablemente a una situación contradictoria que hace nugatorio el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Por todo lo anterior, la Sala de Revisión se aparta de la interpretación del Consejo de Estado, y acoge

⁶ Auto 132 de 2015.

⁷ Sobre este aspecto la Sentencia T-649 de 2011 indicó: “Partiendo de esta premisa, el recurso de revisión constituye un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial dependiendo de la naturaleza de los derechos invocados por el peticionario, y la cobertura brindada por las causales aplicables al proceso específico. Así, el recurso será eficaz cuando a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho.”. Hacen parte de este precedente las decisiones identificadas en el auto 132 del 2015, las cuales fueron reseñadas en dicha oportunidad, entre las que se encuentran: T-049 de 1998, T-029 del 2000, T-027 de 2004, T-474 de 2004, T-196 de 2006, T-127 de 2014.

el precedente que sobre subsidiariedad y su relación con la inmediatez viene desarrollando la Corte Constitucional.

9. Frente al caso concreto, le asiste la razón a los accionantes de agotar previamente el recurso de revisión antes de acudir a la acción de tutela, y de esta forma acreditar el agotamiento de todos los recursos disponibles, para así asegurar el uso del amparo constitucional de forma subsidiaria. De un análisis del caso no se desprende la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que la falta de liquidación de los impuestos se produjo desde agosto de 2004, por lo que la acción de tutela no era procedente como mecanismo transitorio. Tampoco podía considerarse que el recurso extraordinario de revisión no fuera idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales alegados, como quiera que en la acción de tutela se alegó la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Frente a la causal del recurso extraordinario de revisión, unificación de jurisprudencia, ésta le permitiría al Consejo de Estado zanjar la controversia planteada y a la vez, y brindar un marco de protección a los derechos fundamentales que se consideraron vulnerados en la acción de tutela.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, considera la Sala de Revisión que en el presente caso encuentra acreditado el requisito procedibilidad de subsidiariedad. Como ya se indicó, se acreditó ante el agotamiento del recurso extraordinario de revisión. En el presente asunto, hasta que no fue rechazado el recurso de revisión, los accionantes no acudieron a la acción de tutela. Por otra parte, y al considerar que en el presente caso resultaba perentorio agotar el recurso extraordinario de revisión, antes de acudir a la acción de tutela, el parámetro para contabilizar la inmediatez debe ser el rechazo del recurso de revisión y no la decisión que se demanda. En otras palabras, el requisito de inmediatez se encuentra acreditado. El parámetro para determinar la inmediatez se contabiliza desde las decisiones del Consejo de Estado que rechazaron el recurso de revisión, la cual quedó ejecutoriada el día 15 de diciembre de 2014, y la acción de tutela fue interpuesta el 10 de junio de 2015. Esto quiere decir que los accionantes acudieron al mecanismo de tutela 5 meses y 25 días después de conocer que definitivamente el recurso de revisión fue rechazado. Por lo anterior, encuentra la Sala de Revisión, que también se encuentra acreditado el requisito de inmediatez en el presente caso.

El requisito de relevancia constitucional en la tutela contra decisiones judiciales

9. Resta por establecer, si el restante requisito, el de relevancia constitucional, también se encuentra acreditado en la presente causa, para de esta forma proceder a los aspectos de fondo que se reprochan con la acción de tutela. Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha sido estricta en indicar que el asunto que se pretende discutir debe tener una *marcada relevancia constitucional*. En el presente asunto, se descarta su cumplimiento, dado que de

un análisis preliminar del caso, no se constata de forma evidente que la acción de tutela contra decisiones judiciales tenga la relevancia constitucional que ha indicado la Corte. Para llegar a esta conclusión, la Corte encuentra que debe examinarse en detalle: i) la pretensión de los accionantes de la tutela, y ii) la discusión de carácter legal sobre los impuestos en la liquidación de una sociedad, aunado al desarrollo paralelo del proceso contencioso administrativo con identidad de causa con el de la acción popular.

10. En primer término, referente a la pretensión que esgrimieron en su escrito de tutela los accionantes, la cual está dirigida al pago del incentivo económico por acciones populares, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en indicar que este tipo de pretensión carece de cualquier relevancia constitucional. En efecto, la jurisprudencia ha sido consistente en indicar que la pretensión del pago del incentivo, evoca un conflicto de interpretación legal que no alcanza a llegar al marco constitucional, en tanto que se discute la aplicación del incentivo creado por la ley 472 de 1998 artículos 39 y 40 que así lo reconocían, frente a ley 1425 de 2010 que derogó dichos artículos y eliminó el incentivo en los casos de acciones populares. Por lo tanto, la jurisprudencia ha descartado la relevancia constitucional que comporta el reconocimiento del incentivo.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-430 de 2012 concluyó que carece de relevancia constitucional la discusión sobre la interpretación que debe darse entre la ley 472 de 1998, que reconocía el incentivo económico y la ley 1425 de 2010 que lo derogó. Ante la disparidad de interpretaciones, la Corte manifestó que debe ser el tribunal supremo de lo contencioso administrativo el llamado a unificar la jurisprudencia en este aspecto. Se destacan los siguientes apartados de la mencionada sentencia:

*“4.2.6. De las consideraciones antes expuestas, puede considerarse que la interpretación de la aplicación de la Ley 1425/10, dada por el Tribunal accionado se encuentra dentro de los límites de la autonomía que tiene el operador judicial. No obstante, encuentra la Sala **se trata de un asunto de interpretación meramente legal que no impacta derechos fundamentales del accionante y que por lo tanto no reviste relevancia constitucional**, mas aun cuando la interpretación de la aplicación de la Ley 1425 de 2010 a los procesos en curso al momento de su entrada en vigencia, no ha sido del todo pacífica en la jurisdicción contencioso administrativa y ha generado la emisión de extensas y numerosas providencias del Consejo de Estado, con incluso interpretaciones divergentes, (...)*

*4.2.9. En consecuencia, **no encontrándose que el asunto subexamine revista relevancia constitucional, por no encontrarse comprometidos derechos fundamentales, sino patrimoniales**, considera la Corte que no le corresponde al Juez constitucional, realizar el análisis de corrección de la sentencia e identificación de cual es la interpretación, que sobre la aplicación de la Ley 1425/10 debe ser dada por los jueces de la jurisdicción de lo contencioso*

administrativo, acerca del otorgamiento o no del incentivo económico dentro de los procesos iniciados antes de la expedición de dicha disposición, correspondiéndole dicha labor de interpretación y unificación de la Jurisprudencia, al máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo. 4.3.2. No encuentra la Sala que exista relevancia constitucional en el asunto de la referencia, que haga procedente la acción de tutela y la intervención del juez constitucional, por tratarse de una interpretación meramente legal que no afecta derecho fundamental alguno del accionante y cuya interpretación debe darse al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole al Consejo de Estado la unificación de la jurisprudencia sobre el tema”. (Énfasis fuera de texto)

En este mismo sentido, la sentencia T-429 de 2013 la Corte Constitucional indicó que la controversia sobre el reconocimiento o no del incentivo económico de las acciones populares es una controversia de carácter legal, que no comporta la calidad de defecto sustantivo de una decisión judicial, y le corresponde resolverlo al juez contencioso administrativo. La Corte indicó que:

“La Corte estima que en el presente caso no se verifica defecto sustantivo, con fundamento en las siguientes consideraciones: Para que se configure esta modalidad de defecto sustantivo es necesario que la norma que sirvió de sustento a la providencia judicial impugnada resulte claramente inaplicable al caso concreto. En el presente asunto, sin embargo, no resulta evidente la inaplicabilidad de la norma que derogó el incentivo para los demandantes en acciones populares en procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, pero que fueron fallados tras la entrada en vigor de esta última. De hecho, el Tribunal Administrativo citó en apoyo de su decisión una sentencia del Consejo de Estado en la que se niega el incentivo al demandante de una acción popular iniciada con anterioridad a la vigencia de esta ley. En cualquier caso, de existir controversias sobre la aplicabilidad de la Ley 1425 de 2010, se trata de una cuestión de mera legalidad que no corresponde decidir al juez de tutela sino a la jurisdicción administrativa”. (Énfasis fuera de texto)

11. Por otra parte, y en relación directa con el asunto puesto en consideración, referente a la discusión sobre la liquidación del impuesto de registro de la Sociedad Luz de Bogotá S.A., tampoco se desprende de forma prominente y destacada la relevancia constitucional del asunto en cuestión. Se trata de litigio de carácter meramente patrimonial, en donde no resulta palmaria la afectación de derechos fundamentales, ni tampoco resulta protuberante que los jueces de la acción popular desconocieran los derechos fundamentales de los accionantes populares al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Por el contrario, las decisiones de los jueces en el trámite de la acción popular se enmarcan en el espacio de autonomía, así como el marco del derecho sustantivo y procesal dispuesto para el tratamiento del asunto que se discute. Incluso, al no fallar de fondo en la causa popular, las decisiones de los jueces

populares no hicieron tránsito a cosa juzgada, y los accionantes tienen la posibilidad de desplegar el mecanismo de defensa judicial que consideren idóneo para la protección de los derechos colectivos que consideran transgredidos.

Aunado a lo anterior, en el presente asunto, como lo informaron los accionantes en el escrito de tutela, la Gobernación de Cundinamarca desplegó las actuaciones administrativas adecuadas para la protección del patrimonio público ante la posible defraudación en los impuestos de registro, las cuales fueron objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de la Cámara de Comercio. Finalmente el Consejo de Estado le dio la razón a la Gobernación. Al respecto, se destaca el siguiente apartado de la decisión del Consejo de Estado:

“10.2.11 Así las cosas, se concluye que el documento sometido a registro, en el caso concreto, incorpora un derecho apreciable pecuniariamente a favor de varias personas; por lo tanto, conforme con el artículo 229 de la ley 223 de 1995, la base gravable a tener en cuenta es el valor incorporado en el documento aprobado para efectos de la liquidación de la sociedad que presentó remanentes, que debían ser distribuidos entre sus asociados.

(...)

10.2.13 Por lo expuesto, se concluye que le asiste razón al Departamento de Cundinamarca al liquidar de manera oficial el impuesto de registro por el mes de agosto del año 2004, tomando como acto con cuantía el Acta Nro. 26 del 9 de julio de 2004, de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de la sociedad Luz de Bogotá S.A., que aprobó la cuenta final de la liquidación y el acta de distribución de remanentes, documentos que debieron ser requeridos por la Cámara de Comercio en su oportunidad, para realizar la correcta liquidación del tributo”.

Para la Sala de Revisión no puede ser indiferente la decisión del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, que como lo indicó el apoderado judicial de los accionantes en el escrito que presentó ante esta Sala, la protección del patrimonio público se alcanzó, toda vez que las actuaciones desplegadas por la Gobernación de Cundinamarca y su confirmación por parte del Consejo de Estado indican que el derecho colectivo al patrimonio público fue salvaguardado.

12. Así las cosas, se tiene que el asunto carece de relevancia constitucional por plantear una discusión legal referente a: i) el reconocimiento o no, del incentivo económico en acciones populares y la interpretación sobre la ley 1425 de 2010; y ii) el pago de impuestos a la Gobernación de Cundinamarca por concepto de su incorrecto cálculo al momento del registro del acta de liquidación de la Sociedad Luz de Bogotá S.A, al ser también una discusión de

carácter legal, que no involucra de forma palmaria derechos fundamentales y adicionalmente, el Consejo de Estado le dio la razón a la Gobernación de Cundinamarca que salvaguardó el patrimonio público. Por lo tanto, la acción de tutela no acreditó el requisito de procedencia de *marcada relevancia constitucional*. En consecuencia, la Corte Constitucional no avanzará en el análisis de los cargos de fondo, ya que no se superaron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

13. Por lo expuesto, la Corte Constitucional procederá a confirmar las decisiones de los jueces de instancia, en el sentido de negar la acción de tutela. No obstante, se deja en claro que no se comparten las razones expuestas por los jueces de instancia, como quiera que para el caso concreto se verificó que los accionantes sí acreditaron el requisito de inmediatez. La negación del amparo, para la Sala de Revisión, se da en este caso concreto ante la falta de *relevancia constitucional*, de conformidad con las anteriores consideraciones.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, del veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), y la Sección Primera del Consejo de Estado, del once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016), en especial según lo indicado en la consideración 8.

Segundo.- Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
En comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General