**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2023-00643-00

**Accionante:** María Eugenia Martínez Delgado

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Cundinamarca

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

**Tema:** Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1:** Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela – relevancia constitucional. **Sentido del fallo de tutela:** Se declara improcedente.

La Sala decide la acción de tutela[[1]](#footnote-1) presentada, a través de la Comisión Colombiana de Juristas[[2]](#footnote-2), por María Eugenia Martínez Delgado en contra de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1. **ANTECEDENTES**

**1.1.- La solicitud de tutela**

El 7 de febrero de 2023[[3]](#footnote-3) la interesada interpuso acción de tutela en procura de la protección de su derecho al debido proceso, que considera vulnerado con la providencia dictada el 28 de octubre de 2022 por la autoridad accionada, mediante la cual se revocó la proferida el 14 de mayo de 2021 por el Juzgado 15 Administrativo de Bogotá y, en su lugar, se negaron las súplicas elevadas dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 11001333501520190038200/01[[4]](#footnote-4).

**1.2.- Hechos**

1.2.1.- La accionante prestó sus servicios al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural –IDPC–, en el cargo de directora, desde el 24 de abril de 2012 hasta el 5 de enero de 2016. En ejercicio de sus funciones, celebró el contrato No. 173 con la sociedad Ziguratt Records S.A.S., por valor de $14.000.000 m/cte, para la filmación de un piloto para una serie sobre el patrimonio cultural de Bogotá; contrato que fue cumplido y pagado[[5]](#footnote-5).

1.2.2.- La Personería de Bogotá abrió investigación disciplinaria porque, supuestamente, la sociedad Ziguratt Records S.A.S. no contaba con 3 años de experiencia al cierre del proceso de selección de mínima cuantía. La nombrada entidad emitió fallo el 30 de agosto de 2016, mediante el cual dispuso la destitución de la accionante y una inhabilidad por 10 años[[6]](#footnote-6). Por auto del 19 de octubre siguiente se rechazó por extemporáneo el recurso de apelación elevado por la sancionada y, mediante Resolución del 2 de marzo de 2017, se rechazó de plano una petición de nulidad radicada por la actora[[7]](#footnote-7).

1.2.3.- Por Resolución No. 031 del 5 de junio de 2017 el alcalde de Bogotá ejecutó la sanción disciplinaria impuesta a Martínez Delgado[[8]](#footnote-8).

1.2.4.- Por lo anterior, María Eugenia Martínez Delgado presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual se solicitó la nulidad del fallo sancionatorio y de las actuaciones proferidas el 2 de marzo y el 5 de junio de 2017. El trámite le correspondió al Juzgado 15 Administrativo de Bogotá bajo el radicado No. 11001333501520190038200/01.

1.2.5.- El *a quo* ordinario, por sentencia del 14 de mayo de 2021[[9]](#footnote-9), accedió a las pretensiones de la demanda. Así, declaró la nulidad de la sanción impuesta a la demandante y del acto del 2 de marzo de 2017, que había rechazado de plano la solicitud de nulidad presentada por la accionante.

1.2.5.1.- Como sustento, consideró que se presentaron irregularidades en la notificación del pliego de cargos y del fallo sancionatorio. Frente al primero precisó que este se envió al correo de la investigada sin que ella hubiese autorizado tal forma de comunicación.

1.2.5.2.- Frente a la notificación del fallo sancionatorio encontró las siguientes irregularidades: (i) este debía ser notificado de forma personal; (ii) la notificación personal podía ser enviada por correo cuando medie autorización; (iii) el apoderado de la demandante había consentido la notificación por correo electrónico, sin embargo, él y su prohijada fueron citados para notificarse personalmente; (iv) como no asistieron a la diligencia de notificación, se dispuso la notificación por edicto, que fue fijado el 27 de septiembre de 2016 y desfijado el 29 siguiente; (v) toda vez que la demandante y su apoderado recibieron la citación para notificarse en fechas diferentes se debió tener en cuenta la última fecha, por lo que el edicto solo podía fijarse el 28 de septiembre de 2018 y (vi) por ende, el recurso de apelación presentado por la interesada fue oportuno y tenía que resolverse.

1.2.6.- Inconforme, la demandada adujo que se accedió a las súplicas de la demanda por razones diferentes a los yerros que la demandante le había endilgado. Afirmó que las inconsistencias observadas por el juzgado no tenían la entidad para constituirse como nulidades, pues no afectaron los derechos de defensa y contradicción de la demandante, al punto que ni siquiera las alegó en los trámites administrativo o judicial. Ultimó que las irregularidades mencionadas por el fallador de primera instancia debían ser estudiadas bajo los criterios de nulidad del Código Único Disciplinario[[10]](#footnote-10).

1.2.7.- Por sentencia del 28 de octubre del 2022[[11]](#footnote-11) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la recurrida y, en su lugar (i) declaró que el acto del 5 de junio de 2017 no era susceptible de control judicial; (ii) que no se cumplió con el requisito de procedibilidad consistente en el ejercicio de los recursos legales obligatorios y (iii) negó las demás pretensiones de la demanda.

1.2.7.1.- Como sustento de su decisión, en primer lugar, explicó que los actos de ejecución no contienen una decisión definitiva por lo que están excluidos del control de los jueces. *Ergo*, el acto proferido por la Alcaldía de Bogotá no podía revisarse en esa sede.

1.2.7.2.- Ulteriormente, puntualizó que el acto contentivo de los cargos le fue notificado por correo electrónico a la accionante en atención a una autorización que ella misma había dado el 18 de junio de 2015; además, la ley y la jurisprudencia constitucional permiten que esa actuación se notifique al investigado o a su apoderado.

1.2.7.3.- Frente a las irregularidades relativas a la notificación del fallo sancionatorio, aclaró que el plazo para considerar la imposibilidad de notificación personal y fijar el edicto correspondiente se cuenta, no desde la recepción de la citación, sino desde su envío. Al descender al caso, observó que las citaciones para la notificación personal fueron enviadas el mismo día, esto es el 13 de septiembre de 2016, aunque fueron recibidas en días diferentes, entonces, afirmó que el plazo de 8 días para declarar fallida la notificación personal y publicarse el edicto tenía que contarse desde la fecha de envío y no de recepción, por lo que la apelación sí fue extemporánea.

1.2.7.4.- Alegó que, en este caso, el agotamiento del recurso de alzada era un requisito habilitante para el ejercicio de una acción judicial; así, estimó que no era posible estudiar de fondo el medio de control *sub judice*.

1.2.7.5.- Ultimó, frente al acto que rechazó la petición anulativa, que durante la mayor parte del trámite administrativo la demandante contó con defensa técnica; aunque reconoció que durante el 2015 hubo momentos en que no había un abogado defensor, acotó que el Consejo de Estado ha indicado que en este tipo de trámites disciplinarios no siempre se requiere el apoyo de un abogado, pues el servidor público puede actuar por sí mismo.

**1.3.- Fundamentos de la acción de tutela**

La accionante considera que la providencia cuestionada vulneró el derecho al debido proceso, al incurrir en un defecto fáctico, porque, aunque aceptó que la notificación del pliego de cargos por correo electrónico fue idónea ya que existía una autorización por escrito, no tuvo en cuenta esa misma autorización frente a la notificación del fallo sancionatorio; máxime cuando al emplearse el correo electrónico como medio de notificación surge la creencia y la confianza de que todas las decisiones se recibirán a través de ese medio.

Afirmó que ese análisis caprichoso de las pruebas hace que tampoco sea de recibo el argumento según el cual debía agotarse el recurso de apelación frente a la sanción, pues hubo una indebida notificación.

**1.4.- Pretensiones de la acción**

Martínez Delgado solicitó que (i) se proteja el derecho fundamental alegado, (ii) se deje sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 28 de octubre de 2022 y (iii) se deje en firme y se ordene el cumplimiento de la providencia dictada por el Juzgado 15 Administrativo de Bogotá.

**1.5.- Trámite de la acción de tutela y fundamento de la oposición**

1.5.1.- Mediante auto del 10 de febrero de 2023 el Despacho Ponente admitió la acción de tutela y dispuso la vinculación del Juzgado 15 Administrativo de Bogotá y de la Personería de Bogotá. También ordenó la notificación a la autoridad demandada y a las vinculadas.

1.5.2.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca precisó que lo planteado por la accionante no ostenta relevancia constitucional, pues se refuta los puntos que fueron abordados en la sentencia cuestionada. Seguidamente, se refirió al análisis sobre las notificaciones efectuado en la providencia del 28 de octubre del año anterior y señaló que esta estuvo debidamente sustentada y razonada.

1.5.3.- El Juzgado 15 Administrativo de Bogotá, por su parte, trajo a colación algunos antecedentes procesales que estimó relevantes, afirmó que sus argumentos estaban contenidos en la sentencia del 14 de mayo de 2021 y que a la tutelante se le garantizó el derecho al debido proceso.

1.5.4.- La Personería de Bogotá aseveró que la acción de tutela es improcedente, pues Martínez Delgado pretende que se realice una nueva valoración del material probatorio evaluado por la autoridad convocada y agregó que, según la norma vigente para la época, la notificación por correo electrónico era facultativa. También adujo que la intervención del juez constitucional se limita a verificar la coherencia en el análisis probatorio, por ende, en este caso no está llamado a intervenir.

1. **CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta por María Eugenia Martínez Delgado en contra de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- Problema jurídico**

En primer lugar, se verificará si la solicitud de amparo constitucional cumple con los requisitos generales de procedibilidad. En caso afirmativo, se determinará si se vulneró el derecho invocado.

**3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales**

La Corte Constitucional en sentencia C-590 del 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad[[12]](#footnote-12) y de procedencia[[13]](#footnote-13), con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

**4.- El requisito de relevancia constitucional en el caso concreto**

4.1.- Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela “*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*”[[14]](#footnote-14).

En ese sentido, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber[[15]](#footnote-15): (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos y (ii) que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

4.2.- Para la Sala, *ab initio*, se torna evidente que los cargos elevados en el escrito introductorio no satisfacen el requisito genérico *sub examine*, puesto que, además de no estar debidamente justificados, se advierten como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado en el medio de control No. 11001333501520190038200/01,como si este mecanismo fuera una instancia adicional al proceso ordinario, según se explicará.

4.3.- Al revisar la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se observa el siguiente análisis:

“*Así pues, en el plenario se encuentra acreditado que el 30 de septiembre de 2015 la personera delegada para asuntos disciplinarios IV dictó el auto de cargos No. 1164 dentro del proceso disciplinario con radicado No. ER-7840-2014 contra la señora María Eugenia Martínez Delgado, por presuntas irregularidades en la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 173 de 2012.*

*El anterior acto administrativo fue notificado por correo electrónico a la señora María Eugenia Martínez Delgado el día 7 de octubre de 2015, en virtud de la autorización por ella otorgada el día 18 de junio de la misma anualidad.*

*Ahora bien, respecto a la notificación del pliego de cargos el artículo 165 de la Ley 734 de 2002 dispone:*

*‘Artículo 165.Notificación del pliego de cargos y oportunidad de variación. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente. Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal’.*

*De la lectura del anterior precepto se concluye que el pliego de cargos se puede notificar bien sea al procesado o a su apoderado, pues la norma hace uso de la conjunción disyuntiva “O”, para precisar que existe la opción de adelantar esta actuación con cualquiera de los dos. Adicionalmente, dispone que la notificación se surtirá con el primero que se presente, lo que respalda esta interpretación.*

*Así las cosas, la notificación personal hecha a la demandante vía correo electrónico resulta procedente según el artículo 102 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone:*

*‘Artículo 102. Notificación por medios de comunicación electrónicos. Las decisiones que deban notificarse personalmente podrán ser enviadas al número de fax o a la dirección de correo electrónico del investigado o de su defensor, si previamente y por escrito, hubieren aceptado ser notificados de esta manera. La notificación se entenderá surtida en la fecha que aparezca en el reporte del fax o en que el correo electrónico sea enviado. La respectiva constancia será anexada al expediente’. (…)*

*12.4 De la notificación del fallo disciplinario (…)*

*A efectos de determinar si ello es así, se debe indicar que de conformidad con el artículo 101 de la Ley 734 de 2002, el fallo disciplinario se debe notificar personalmente y, en caso de ser no ser posible, a través de edicto, que deberá cumplir las siguientes formalidades, según el artículo 107 ibidem, que preceptúa: (…)*

*Así las cosas, tanto en vigencia del Código Único Disciplinario como del nuevo Código General Disciplinario en caso de que no se pueda hacer la notificación personal, se debe fijar el edicto para la notificación de la decisión, lo que cambia es el término para adelantar tal proceder, pues en vigencia del primer estatuto se fijará por ocho (8) días, en tanto que, el segundo de los estatutos prevé que sea por cinco (5) días, en ambos casos contados a partir del envío de la citación. (…)*

*Esta interpretación se debe hacer extensiva al artículo 107 del Código Único Disciplinario, por cuanto su contenido normativo es idéntico, ya que dispone que el edicto se fijará pasados ocho (8) días a partir del envío de la citación, sin que los interesados comparezcan a notificarse personalmente*”[[16]](#footnote-16).

4.4.- En atención a lo anterior, la Sala nota que el *ad quem*, para revocar la sentencia de la primera instancia, analizó, de forma independiente, la manera en que se notificaron el pliego de cargos y el fallo sancionatorio; al efecto, verificó los medios documentales de comunicación y los cotejó con las normas legales vigentes en ese momento. Producto de tal ejercicio, concluyó que ambas formas de notificación, aunque distintas, se ajustaron al ordenamiento jurídico y garantizaron el derecho a la defensa y a la contradicción de la tutelante.

4.5.- En punto de lo anterior, se advierte que la accionante censura el hecho de que la corporación denunciada, frente al pliego de cargos, haya tenido en cuenta la autorización para que las actuaciones se le informaran a través de correo electrónico, pero no hubiese exigido que las notificaciones adicionales, específicamente la del fallo, se hubiesen realizado de la misma manera. Sin embargo, tal reproche desconoce el análisis que efectuó el tribunal, omite que esa autoridad se basó en la legislación vigente al revisar los métodos de comunicación a los que acudió la Personería de Bogotá y no explica la razón por la cual las formas en que se llevó a cabo la notificación de los cargos y de la sanción eran excluyentes entre sí.

4.6.- En tal medida, para esta Sala, se torna diáfano que la accionante busca reabrir el debate que tuvo lugar en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se analicen nuevamente los aspectos que fueron definidos por el juez natural para que se imponga una interpretación legal favorable a sus intereses; aunado a que los motivos en que se fundamenta la solicitud de amparo no atacan ni desvirtúan los argumentos prohijados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo que impide estudiar el fondo de esas alegaciones.

4.7.- En este orden de ideas y en atención a la autonomía judicial y al carácter excepcionalísimo que reviste la tutela formulada en contra de una providencia judicial, se debe acotar que no basta con manifestar inconformidades respecto de las decisiones judiciales objeto de censura o alegar la configuración de los requisitos especiales de procedencia, ya que, de esa forma, la discusión queda restringida a asuntos de mera legalidad que no trascienden al plano constitucional.

4.8.- Al respecto, se insiste en que la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales es de carácter residual y no puede usarse para desconocer la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en razón a lo cual es concebida como un “*juicio de validez*” y no como un “*juicio de corrección*”de la decisión cuestionada[[17]](#footnote-17), lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho, que se resolvieron en el curso del proceso ordinario[[18]](#footnote-18).

5.- Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala declarará improcedente el amparo constitucional objeto de estudio.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

1. **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedenteel amparo constitucional solicitado, de conformidad con las razones *ut supra*.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria, conforme con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, siempre que no sea objeto de impugnación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de la Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Consejero de Estado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Consejero de Estado**

**Aclaración de voto Cfr. Rad.** **11001-03-15-000-2019-01299-00**

1. Obra escrito de tutela en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado CF2D49BB932993E5 CA72F0184056B250 3786EAB85A40E9CB A506AB76BBDB74C0. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obra poder a folios 1-3 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado A709A50D5D9054A2 D044053F0DD28941 58C014B78B41FD01 6F9A245F68728A36. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obra acta de reparto en el archivo digital subido en SAMAI, en índice 3, con certificado E599060BE4B3B4C0 D0726C0AA2062342 FCD6680992EA7C49 6D9EF2BA84A038C3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Promovido por la accionante en contra de la Personaría de Bogotá. [↑](#footnote-ref-4)
5. Obran estos hechos a folio 26 archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9FE1BD03A26A5FC7 B1E8C3A2D4371787 1796972A243C5F9C E8B64A5EA4A0CD62. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibídem. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibídem, a folio 35. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibídem, a folio 36. [↑](#footnote-ref-8)
9. Obran los argumentos de la sentencia a folios 29-30 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9FE1BD03A26A5FC7 B1E8C3A2D4371787 1796972A243C5F9C E8B64A5EA4A0CD62. [↑](#footnote-ref-9)
10. Obran los argumentos del recurso a folio 31 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9FE1BD03A26A5FC7 B1E8C3A2D4371787 1796972A243C5F9C E8B64A5EA4A0CD62. [↑](#footnote-ref-10)
11. Obra a folios 25-51 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9FE1BD03A26A5FC7 B1E8C3A2D4371787 1796972A243C5F9C E8B64A5EA4A0CD62. [↑](#footnote-ref-11)
12. De acuerdo con la sentencia C-590 del 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela. [↑](#footnote-ref-12)
13. Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución. [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001031500020120220101. [↑](#footnote-ref-15)
16. A folios 40-45 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9FE1BD03A26A5FC7 B1E8C3A2D4371787 1796972A243C5F9C E8B64A5EA4A0CD62. [↑](#footnote-ref-16)
17. Corte Constitucional, sentencia T-310 del 30 de abril de 2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. Corte Constitucional, sentencia T-384 del 20 de septiembre de 2018. [↑](#footnote-ref-18)