REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-172 DE 2025

Expediente: T-10.052.241

Acción de tutela presentada por la señora Cielo González Villa en contra de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Miguel Efraín Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela dictado el 13 de diciembre de 2023 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 23 de octubre de 2023.

Síntesis de la decisión

La Sala revisó los fallos de instancia que negaron una acción de tutela interpuesta por la señora Cielo González Villa en contra de tres providencias judiciales. Estas son: (i) la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva, el 11 de octubre de 2021, en primera instancia dentro de un proceso penal ordinario; (ii) la emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el 14 de diciembre de 2022, en segunda instancia dentro del mismo proceso; y (iii) el auto del 9 de agosto de 2023, mediante el cual la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia inadmitió el recurso extraordinario

de casación. En la acción de tutela, la actora sostiene que las citadas decisiones vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia.

La señora Cielo González Villa fue elegida alcaldesa de Neiva (Huila) para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007. En su calidad de alcaldesa, el 15 de abril de 2005 firmó directamente con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello el "Convenio Marco de Cooperación", cuyo objetivo era "recibir asistencia técnica por parte de la SECAB para la formulación y gestión de proyectos técnicos y financieramente viables que permitieran optimizar el sistema de acueducto de la ciudad de Neiva." El 29 de abril del mismo año, ambas partes firmaron la "Carta de Acuerdo", en la que se definió la forma de cooperación y asistencia técnica por parte de la SECAB, para la ejecución del proyecto denominado "Estudio Integral y Diseño Detallado para el Mejoramiento del Sistema del Acueducto del municipio de Neiva", por un valor de $360'000.000. Cabe destacar que estos recursos no provinieron del organismo internacional, ni en forma de empréstito ni como donación, sino de las Empresas Públicas de Neiva.

Con ocasión de los hechos referidos, se inició un proceso penal en contra de Cielo González Villa por hechos relacionados con la suscripción del mencionado convenio y la carta de acuerdo, por la posible comisión del delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales.

El 11 de octubre de 2021, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva declaró penalmente responsable a la acusada por el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y la condenó a una pena privativa de la libertad, al pago de una multa y a una inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por un término de 60 meses. Esta condena fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el 14 de diciembre de 2022. La actora, en su momento, interpuso un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia del tribunal. Sin embargo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto del 9 de agosto de 2023, inadmitió dicho recurso.

En este caso la Sala decidió revocar las sentencias de los jueces constitucionales de instancia, que habían negado la tutela y, en su lugar, declaró su improcedencia. Lo anterior, debido a que no se acreditó el requisito de relevancia constitucional, exigido para la procedencia de una tutela contra dos decisiones adoptadas en un proceso penal y una

providencia judicial emitida por una alta corte.

La Sala concluyó que no se acreditaba el criterio de relevancia constitucional por las siguientes razones. En primer lugar, la tutela plantea un debate de índole legal sobre las normas que debieron aplicarse en el análisis del tipo penal objeto del proceso respectivo. En segundo lugar, el debate que en ella se propone no implica definir el contenido, alcance y goce de los derechos fundamentales que se alegan vulnerados, a saber, el debido proceso, derecho a la defensa y la presunción de inocencia. En cuanto al auto inadmisorio, la actuación de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia se encuentra respaldada por la autonomía e independencia de la que está investida dicho órgano de cierre. En tercer lugar, los planteamientos de la actora carecen de la solidez suficiente para desvirtuar los fundamentos en los que se basaron las providencias judiciales controvertidas, lo que refuerza la inexistencia de una cuestión de relevancia constitucional que amerite la intervención del juez de tutela.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

La señora Cielo González Villa fue elegida mediante voto popular como alcaldesa de Neiva (Huila) para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007. En ejercicio de dicho cargo, el 15 de abril de 2005 suscribió directamente con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB) el “Convenio Marco de Cooperación”, cuyo objeto era recibir asistencia técnica de la SECAB para la formulación y gestión de proyectos técnicos y financieramente viables que permitieran optimizar el sistema de acueducto de la ciudad de Neiva.

2. El 29 de abril de 2005, las mismas partes suscribieron la “Carta de Acuerdo”, en la que se establecieron los términos de cooperación y asistencia técnica por parte de la SECAB para la ejecución del proyecto denominado “Estudio Integral y Diseño Detallado para el Mejoramiento del Sistema del Acueducto del municipio de Neiva”, por un valor de $360’000.000. De la referida suma, la SECAB descontaría el 3.5% de cada uno de los aportes en dinero. Cabe señalar que estos recursos no provinieron del organismo internacional en ninguna de sus modalidades (empréstito o donación), sino de las Empresas Públicas de Neiva.

3. El 16 de agosto de 2011, la Fiscalía General de la Nación dio apertura a la instrucción y vinculó mediante indagatoria a la señora Cielo González Villa por hechos relacionados con la suscripción del Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica entre la Secretaría Ejecutiva de la Organización del Convenio Andrés Bello (SECAB) y la Alcaldía de Neiva.

4. El 25 de enero de 2012, con ocasión de la elección y designación de la referida señora como Gobernadora del Departamento del Huila, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema asumió la causa penal y, el 30 de diciembre de 2014, profirió resolución de acusación en su contra por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

5. Sentencia de primera instancia del 11 de octubre de 2021 proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva. El Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva, mediante sentencia del 11 de octubre de 2021, declaró responsable a la acusada y la condenó a una pena privativa de la libertad, al pago de una multa y a la inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por un término de 60 meses. Como fundamento de esta decisión, la autoridad judicial expuso lo siguiente:

“A partir de la valoración de las pruebas allegadas, es posible avizorar que la señora GONZÁLEZ VILLA, pese a conocer sobre asuntos de naturaleza contractual y pública, y a tener asesoría especializada en la materia, suscribió un aparente convenio de cooperación, con el fin de evadir los procesos de contratación legalmente establecidos cuando se desempeñó como alcaldesa de Neiva, amparada en una norma cuyo tenor literal e interpretación constitucional de autoridad, impedían su proceder, es decir, se evadió el procedimiento de contratación estatal correspondiente, dándole apariencia de una figura contractual que no correspondía.

Resáltese que precisamente la indagatoria rendida por la señora GONZÁLEZ VILLA, cuando se le preguntó sobre la razón por la cual había adjudicado directamente la contratación a la SECAB, tras referirse a otros aspectos, reconoció que tuvo como fundamento el inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993; pese a que ya ha quedado claro que tal precepto no resultaba aplicable por el origen de los recursos materia contractual. (…).

Los anteriores aspectos, sumados a los demás hallazgos que dejan en evidencia el afán y propósito claro eludir caprichosamente el trámite de la contratación estatal, corroboran el conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción penal, y la voluntad de la acusada

de incurrir en ellos, como lo destacara acertadamente la fiscalía en la resolución de acusación; pues no puede darse otra lectura a la cadena de eventos que, pese a contarse con un pronunciamiento expreso, claro y de autoridad por parte de la Corte Constitucional, sobre la exequibilidad condicionada del inciso 4° del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, se acudiera a tal figura, para comprometer elevados recursos públicos sin ninguna formalidad, y desconocer el procedimiento reglado previsto. (…).”

6. Sentencia de segunda instancia del 14 de diciembre de 2022 dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva. El 14 de diciembre de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva confirmó la condena dictada en la sentencia de primera instancia. Para llegar a esta conclusión, sostuvo lo siguiente:

“(…), destáquese, aunque la defensa alega que la labor convenida fue ejecutada y se solucionó la problemática ciudadana derivada del colapso del sistema de acueducto de Neiva, lo cierto es que ello no constituye un eximente de responsabilidad del reproche penal, por cuanto el delito enrostrado no abarca la fase de ejecución, en razón a que la normativa (Art. 410 del C.P.) sanciona lo concerniente al trámite, celebración y/o liquidación del contrato sin verificar el cumplimiento de sus requisitos legales esenciales; luego, entonces, que el objeto del convenio celebrado entre el municipio y la SECAB se hubiere ejecutado no soslaya la configuración del citado punible.

Corolario, son todas las consideraciones antes reseñadas las que permiten a esta Judicatura concluir con certeza que CIELO GONZÁLEZ VILLA, en su calidad de Alcaldesa para abril de 2005 y responsable de la contratación de la capital huilense, pretermitió requisitos esenciales para tramitar y celebrar (de manera directa sin agotar proceso de selección objetiva) el “Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica” y la “Carta de Acuerdo” con la SECAB, incurriendo así en el reato de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

En suma, acertada resulta la sentencia emitida el 11 de octubre de 2021, a través de la cual el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva condenó a CIELO GONZÁLEZ VILLA por el prenombrado delito, por lo que esta Sala confirmará la decisión.”

7. Recurso extraordinario de casación. En su recurso de casación, la señora Cielo González Villa planteó los siguientes cargos.

8. Cargo primero. El recurso cuestiona la violación directa de la ley sustancial por vulneración del debido proceso, el derecho de defensa y el principio de contradicción, derivada del desconocimiento del principio de juez natural. Este cuestionamiento se basa en el fuero que la actora adquirió como gobernadora del Departamento del Huila a partir del 12 de noviembre de 2011, cuando el Consejo Nacional Electoral expidió la credencial, y no desde su posesión. En consecuencia, desde el momento en que obtuvo dicho fuero, el Fiscal Doce Seccional de Neiva (Huila) perdió competencia para continuar la investigación en su contra en calidad de alcaldesa de ese municipio. Por lo tanto, debió remitir de inmediato el caso al funcionario competente, conforme lo dispone el numeral 5° del artículo 235 de la Constitución Política. Así las cosas, la falta de competencia del fiscal en el marco del proceso inquisitivo constituye una circunstancia no convalidable bajo ninguna circunstancia, especialmente cuando la irregularidad surge del desconocimiento del fuero constitucional.

9. Segundo cargo – subsidiario. El recurso acusa las sentencias de primera y segunda instancia de vulnerar la ley sustancial de forma directa, al incurrir en errores en el juicio normativo por causa de la indebida aplicación de los artículos 9, 10, 11, 12, 29 y 410 del Código Penal. Asimismo, se omitió la aplicación del numeral 4 del artículo 29 de la Constitución y de los artículos 7 y 382 de la Ley 600 de 2000. Explica que los instrumentos tachados de ilegales son, en realidad, partes de un convenio de cooperación internacional, autorizado por el inciso 4° del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, disposición que estaba vigente en la época de suscripción de los convenios. No obstante, según el criterio del tribunal, el Decreto 2166 de 2004 solo permitía ese tipo de contratos cuando el objeto del negocio jurídico no implicara la administración de recursos públicos.

10. Tercer cargo – subsidiario del segundo. El recurso señala que los juzgadores concluyeron que, al no estar los contratos incluidos dentro de las excepciones a la regla general de la contratación pública, debió recurrirse a la licitación pública para salvaguardar el principio de transparencia, dada la cuantía del contrato. No obstante, en la actuación no se precisó cuál era el monto de menor cuantía que facultaba la contratación directa en el municipio de Neiva para la fecha de los hechos (2005). Además, sostiene que tanto en primera como en segunda instancia se tergiversó el contenido de la indagatoria, especialmente en el apartado donde se indicó el monto de la cuantía, dando por probado con grado de certeza algo que la misma procesada no había expresado con conocimiento cierto.

11. Cuarto cargo – subsidiario. Luego de invocar la primera causal de casación, la demandante acusa las sentencias de ambas instancias de aplicar indebidamente los artículos 9, 10, 22, 29 y 41 de la Ley 599 de 2000, omitiendo la aplicación de los artículos 29 de la Constitución Política, 7 y 23 de la Ley 600 de 2000, y 32 de la Ley 599 de 2000. Insiste en que no existe prueba legalmente practicada que demuestre con certeza que la acusada actuó con conocimiento y voluntad dirigida a desconocer los preceptos normativos propios de la contratación estatal, conclusión a la que llega tras advertir errores en la apreciación material de la prueba.

12. Auto inadmisorio del recurso extraordinario de casación. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto del 9 de agosto de 2023, inadmitió dicho recurso, debido a que los cargos invocados no probaron la configuración de vicios con la capacidad de enervar "la declaración de justicia hecha en la sentencia atacada."

13. Inconforme con la decisión, la demandante acudió al mecanismo de insistencia ante el Procurador Delegado para la Casación Penal, solicitando la reconsideración del auto de 9 de agosto de 2023 (AP2274- 2023). Sin embargo, la Procuraduría Primera Delegada para la Casación Penal declaró improcedente dicho mecanismo.

Trámite procesal

14. La demanda de tutela. El 10 de octubre de 2023, la señora Cielo González Villa, a través de su apoderado judicial, presentó acción de tutela en contra del auto dictado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y de las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva. A su juicio, dichas providencias vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia.

15. La parte demandante centra su argumentación en dos aspectos principales. El primero, aplicable a todas las decisiones judiciales cuestionadas, se relaciona con lo que considera un errónea tipificación de la conducta punible y, en consecuencia, una sanción indebida. El segundo, referido específicamente al auto que inadmitió el recurso de casación, apunta a lo que estima como un desconocimiento de la prohibición de emitir un fallo de fondo en una decisión de inadmisión.

16. En cuanto a las dos sentencias, la demandante cuestiona la tipificación de la conducta, al considerar que el Convenio Andrés Bello, en su calidad de organización intergubernamental con personería jurídica internacional, estaba facultado para suscribir válidamente el contrato, sin que implicara irregularidad alguna. Además, sostiene que en la celebración del contrato no hubo dolo, pues la actora actuó bajo la convicción de que lo hacía conforme al ordenamiento jurídico, lo que justificaría la aplicación de la figura del error de prohibición. Sobre esta base, argumenta que las sentencias incurren en un defecto sustantivo, al aplicar normas inaplicables e interpretarlas de manera errónea. Asimismo, alega el desconocimiento del precedente de la Corte Suprema de Justicia en la interpretación de este delito y la existencia de un defecto orgánico, dado que, al no configurarse una conducta típica, el tribunal no tenía competencia para dictar condena.

17. Respecto del auto que inadmitió el recurso de casación, la demandante sostiene que este desconoció la prohibición de fallar de fondo en dicha instancia, lo que, a su juicio, configura un defecto sustantivo, una falta de motivación y un desconocimiento del precedente establecido en la Sentencia SU-296 de 2020.

18. Finalmente, la actora sostiene que la demanda de tutela cumple con todos los requisitos de procedencia y demuestra que las providencias cuestionadas presentan los defectos señalados. Con base en ello, solicita: (i) el amparo de los derechos fundamentales que considera vulnerados; (ii) la cesación de los efectos jurídicos de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en su contra dentro del proceso penal; (iii) la cesación de los efectos jurídicos del auto mediante el cual la
Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia inadmitió el recurso de casación; y (iv) la orden de dar trámite a dicho recurso.

19. La admisión de la demanda de tutela. Mediante auto del 11 de octubre de 2023, la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda de tutela y dispuso la vinculación de la Procuraduría Primera Delegada para la Casación Penal y la Fiscalía Primera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.

20. Respuesta de la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva. Los magistrados de la sala de decisión mencionada argumentaron que la sentencia proferida en primera instancia bajo el radicado 41001-3104-005-2015-00175-02 no fue

caprichosa ni arbitraria. Por el contrario, señalaron que dicha sentencia resultó de un análisis detallado y un estricto cumplimiento de las normas aplicables. Además, manifestaron que lo que la parte demandante busca con la acción constitucional es revertir las decisiones adoptadas por el juez de conocimiento, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y la Corte Suprema de Justicia, presentando hechos y circunstancias que no se derivan de los elementos probatorios aportados al proceso penal.

21. Respuesta de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. El magistrado Diego Eugenio Corredor Beltrán explicó que la mencionada sala, en su decisión AP2274 del 9 de agosto de 2023, dentro del radicado 63700, inadmitió la demanda de casación. En la motivación de dicho proveído se consignaron las razones de hecho y de derecho que llevaron a su adopción. Por lo tanto, señaló que se remitía a su contenido, "dado que, en términos generales, lo sustentado en la acción constitucional igualmente fue planteado ante esta instancia."

22. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación. El Procurador Delegado de Intervención Primero para la Casación Penal consideró que, a través de la acción de tutela, la demandante busca que se admita un recurso extraordinario de casación que no cumple con los requisitos exigidos por la ley. Además, advirtió que existe cosa juzgada material, ya que se han agotado todas las etapas procesales correspondientes en derecho.

23. Respuesta del Municipio de Neiva. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica afirmó que, en el proceso penal adelantado contra Cielo González Villa, se respetaron plenamente las garantías procesales, pues se actuó conforme a la ley y a la jurisprudencia, asegurando el debido proceso y el derecho de contradicción.

24. La decisión de tutela en primera instancia. Mediante sentencia del 23 de octubre de 2023, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo solicitado. Al revisar los argumentos del auto que inadmitió el recurso de casación, concluyó que la decisión adoptada no resultaba irrazonable. En consecuencia, determinó que lo que se advertía en el caso sub judice era una "disparidad de criterios entre las autoridades cuestionadas y lo planteado por el accionante."

25. La impugnación. El 30 de octubre de 2023, el apoderado de la actora impugnó la decisión de primera instancia, señalando que en ningún momento se cuestionó la razonabilidad de la

decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia, ya que dicho argumento se refería únicamente a las sentencias proferidas por la jurisdicción penal en primera y segunda instancia. Asimismo, sostuvo que la acción de tutela no se está utilizando como una tercera instancia, sino como un mecanismo para proteger los derechos fundamentales que se consideran vulnerados.

26. La decisión de tutela en segunda instancia. Le correspondió a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidir sobre la impugnación presentada contra el fallo de primera instancia. En su análisis, la Sala recapituló los hechos que dieron origen al proceso penal y el trámite seguido en el mismo. Además, abordó la acción de tutela y los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para su procedencia frente a sentencias judiciales. Agotados estos puntos, identificó dos problemas jurídicos a resolver: el primero, relacionado con si hubo una transgresión de los derechos fundamentales de la actora por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia al inadmitir el recurso de casación; y el segundo, si es posible invalidar en sede de tutela la sentencia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, que confirmó la condena contra Cielo González. Frente al primer problema, la Sala resolvió que la decisión “consulta las reglas mínimas de razonabilidad”, por lo que no puede considerarse que vulnera los derechos alegados. Respecto al segundo problema, concluyó que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad, ya que el mecanismo adecuado para impugnar el fallo era precisamente el recurso extraordinario de casación. En consecuencia, confirmó el fallo de primera instancia en decisión del 13 de diciembre de 2023.

27. La selección del caso por esta Corte y su reparto. Una vez remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres decidió excluirlo de la selección efectuada mediante Auto del 22 de marzo de 2024. Frente a esta decisión, el Magistrado Juan Carlos Cortés González presentó un escrito de insistencia el 29 de abril de 2024, solicitando su selección, al considerar pertinente que la Corte se pronunciara sobre la admisión del recurso de casación en materia penal. Además, destacó que la acción de tutela también cuestionaba dos providencias judiciales por la posible configuración de un defecto sustantivo y violación del precedente, aspectos que los jueces de tutela no abordaron y que ameritaban un pronunciamiento.

28. En Auto del 24 de mayo de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco decidió

seleccionar el expediente con fundamento en el criterio objetivo de posible violación o desconocimiento del precedente y el criterio complementario de tutela contra providencia judicial. Según el sorteo realizado ese mismo día, el caso fue asignado a la Sala Cuarta de Revisión, presidida por el Magistrado Vladimir Fernández Andrade, quien manifestó estar impedido para conocer de este asunto. La Sala Cuarta de Revisión, mediante el Auto 1572 de 2 de octubre de 2024, declaró fundado dicho impedimento. En consecuencia, la sustanciación del asunto le correspondió al magistrado ponente de esta providencia.

29. Actuaciones en sede de revisión. Luego de estudiar el expediente, el magistrado ponente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, procedió a decretar la práctica de pruebas. En consecuencia, solicitó (i) a la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia remitir la copia completa del expediente con radicado Nº 63700, correspondiente al proceso en el cual se conoció el recurso de casación interpuesto por el apoderado de la señora Cielo González contra la decisión de la Sala Tercera Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva del 14 de diciembre de 2022. Además, solicitó (ii) a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia remitir un informe en el que se expliquen los criterios empleados en el análisis de admisibilidad del recurso de casación, considerando las causales establecidas en el artículo 207 de la Ley 600 de 2000 y la jurisprudencia sobre el tema. Finalmente, solicitó (iii) a la Procuraduría Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia remitir la copia de la solicitud de insistencia presentada por el apoderado de la actora en el trámite del recurso de casación, así como de la decisión del 6 de septiembre de 2023 mediante la cual fue denegada dicha solicitud.

30. Por tratarse de una tutela en contra de una providencia proferida por una alta Corte, el magistrado ponente presentó un informe a la Sala Plena. Este informe fue analizado por dicha Sala en su sesión del 4 de diciembre de 2025, en la cual decidió no asumir el conocimiento del asunto, dejando su resolución en la Sala Cuarta de Revisión.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

31. La Sala Cuarta de Revisión es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución

Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco, mediante auto del 24 de mayo de 2024.

Planteamiento del problema jurídico a resolver

32. Teniendo en cuenta las circunstancias que dieron lugar a la acción de tutela, los fallos de instancia y el material probatorio aportado en el trámite de revisión, le corresponde a la Sala de Revisión verificar, en primer lugar, si este caso cumple con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. El análisis de este tipo de acciones se desarrolla en dos niveles: primero, la evaluación de los requisitos generales de procedencia y, segundo, el examen de los requisitos específicos de procedibilidad. Solo en caso de superar el primer nivel, la Sala planteará un problema jurídico de fondo, definirá la metodología de decisión y procederá al análisis sustancial del caso concreto.

Esquema de solución

33. Para resolver este problema jurídico, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia sobre los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) expondrá las características del recurso extraordinario de casación; y (iii) analizará y decidirá el caso concreto.

Requisitos generales de la acción de tutela en contra de providencias judiciales

34. Cuando la vulneración de derechos fundamentales proviene de una decisión judicial, la jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corte ha dejado en claro que la acción de tutela solo procede de manera excepcional. Esta restricción responde a la necesidad de garantizar los principios de independencia y autonomía judicial, fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro. Asimismo, busca proteger el principio de cosa juzgada, que otorga estabilidad a las decisiones judiciales y garantiza la seguridad jurídica. No obstante, las providencias judiciales pueden ser impugnadas mediante la acción de tutela siempre que se cumpla estrictamente con los requisitos generales de procedencia. En caso de acreditarse dichos requisitos, el juez constitucional podrá analizar de fondo si la providencia censurada vulnera derechos fundamentales.

35. Esta Corte ha precisado los siguientes requisitos generales de procedencia de la tutela en contra de providencias judiciales: 1) Legitimidad por activa y por pasiva: la acción de tutela debe ser presentada por quien haya visto transgredidos o amenazados sus derechos fundamentales, contra el sujeto responsable de esa transgresión y que esté en capacidad de corregir la situación; 2) Relevancia constitucional: el juez de tutela solo puede resolver controversias de índole constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, de manera que no puede inmiscuirse en controversias legales; 3) Subsidiariedad: el actor debe haber agotado todos los medios de defensa judicial, tanto ordinarios como extraordinarios, a menos que la acción de tutela se presente como un mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; 4) Inmediatez: la protección iusfundamental debe buscarse dentro de un plazo razonable; 5) Irregularidad procesal decisiva: si se discute una irregularidad procesal, esta debe ser determinante en la vulneración de los derechos fundamentales; 6) Identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho: se debe enunciar claramente los hechos que vulneran los derechos concretamente afectados. Si esto fue posible, ha debido alegarse en el proceso judicial en el que ocurrió; 7) No atacar sentencias de tutela, en tanto las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse en el tiempo, a menos que se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional; y, 8) Exclusión de decisiones de control abstracto de constitucionalidad y de decisiones del Consejo de Estado sobre nulidad por inconstitucionalidad: dado que la acción de inconstitucionalidad y la de nulidad por inconstitucionalidad son funciones directamente asignadas por la Constitución a órganos específicos, la acción de tutela no puede ser utilizada contra estas decisiones, las cuales son definitivas en materia constitucional.

36. El rigor propio del análisis de procedencia de las acciones de tutela instauradas en contra de una providencia de una corte de cierre. Cabe recordar que, en los casos en los que la acción de tutela se dirige contra sentencias proferidas por los órganos de cierre de cada jurisdicción, esta Corte, consciente de su importancia y del rol que cumplen dentro del sistema judicial, ha fijado un estándar más riguroso para determinar la procedencia de la tutela. Al respecto, en la Sentencia SU-573 de 2019, se recordó que en los casos en los que acción de tutela se dirige contra sentencias de altas Cortes, la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada. En efecto, la Sala Plena ha sostenido que "…la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación

arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales," razón por la cual "…el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales." A su vez, en la Sentencia SU-257 de 2021, reiterada en la Sentencia SU-074 de 2022, esta Corte determinó que "la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada", lo que, a su turno, supone "un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional."

37. Las consideraciones anteriores responden al hecho de que las Cortes de cierre cumplen un rol especial en el sistema judicial, en la medida en que son los órganos cúspide de sus respectivas jurisdicciones. Las altas Cortes sientan precedentes al momento de interpretar las normas aplicables a cada uno de los casos que juzgan. Bajo esta perspectiva, esta Corporación ha explicado que la interpretación que realizan los órganos de cierre está sustentada en el principio de supremacía de la Constitución (artículo 4º de la Constitución), el principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución), el debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y el carácter previsible de las interpretaciones de los jueces, como una expresión concreta del principio de confianza legítima (artículo 83 de la Constitución). Por ello, las reglas definidas por las altas Cortes deben observarse por los jueces de inferior jerarquía, a los cuales se les exige presentar argumentos razonables y suficientes para apartarse del precedente fijado por la cabeza de la respectiva jurisdicción.

38. Por lo expuesto, esta Corte ha considerado que la tutela contra providencias del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, conlleva un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional, pues se trata de una decisión proferida por el órgano límite de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o de la ordinaria y que, en principio, está cobijada por una garantía de estabilidad mayor que aquellas proferidas por otros jueces. En consecuencia, cuando la tutela se dirige en contra de una decisión expedida por una alta Corte, "además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y con los especiales de procedibilidad contra providencias judiciales, se debe acreditar una irregularidad que contraríe abiertamente los mandatos constitucionales, de tal manera que amerite la intervención urgente del juez de tutela." Por ende, la Sala de Revisión analizará los requisitos de procedencia de una manera más rigurosa, a fin de establecer si es viable un análisis de fondo en el presente caso.

39. En el evento en que se verifiquen los presupuestos generales de procedencia, la Sala de Revisión procederá a pronunciarse de mérito sobre la controversia objeto de examen. Antes de realizar el análisis de procedencia de la acción, la Sala considera necesario, para establecer adecuadamente el contexto, referirse al recurso extraordinario de casación.

40. El recurso extraordinario de casación penal. Reiteración jurisprudencial. Esta Corte ha anotado que el recurso de casación es un medio de impugnación extraordinario, de naturaleza especial, en el que se enfrenta la sentencia recurrida con la ley, con el propósito de que la primera sucumba. Bajo esa definición, el recurso de casación tiene cuatro características esenciales: (i) es extraordinario; (ii) es excepcional, (iii) es riguroso y formalista, y (iv) es dispositivo.

41. En relación con la primera característica, el recurso de casación es extraordinario, pues tiene un objeto limitado y no es equiparable a una tercera instancia. Así, la Corte Suprema de Justicia realiza un juicio técnico jurídico sobre la legalidad de la sentencia recurrida, sobre la totalidad del proceso o sobre las bases probatorias sobre las cuales se cimentó la providencia cuestionada. No es una tercera instancia, pues la competencia de las salas de casación no está dada para juzgar la integridad del pleito y definir cuál de las partes tiene la razón. En el recurso de casación se enfrentan la ley y la sentencia, y no las contrapartes.

42. En segunda medida, el recurso de casación es excepcional, pues no procede en contra de cualquier sentencia. Sólo procede en contra de aquellas que el legislador designó de manera expresa. En tercer lugar, el recurso de casación es riguroso. Esto quiere decir que está sujeto a múltiples requisitos técnicos para su procedencia y ejercicio. En cuarto y último lugar, el recurso de casación tiene un carácter dispositivo, por lo que las Salas de Casación solo pueden pronunciarse respecto de las causales y argumentos planteados por quien formula el recurso. Esto, sin perjuicio de las facultades oficiosas a las que se refiere el artículo 344 de la Ley 1564 de 2012.

43. Titularidad del recurso extraordinario de casación. Bajo el trámite de la Ley 600 de 2000, se encuentran habilitados para recurrir en casación (i) la Fiscalía, (ii) la defensa, (iii) el Ministerio Público, (iv) el procesado, (v) el tercero civilmente responsable, (vi) la parte civil y (v) el tercero incidental. Por su parte, frente a la Ley 906 de 2004, la legitimación está en cabeza de (i) la Fiscalía, (ii) la defensa, (iii) el Ministerio Público, (iv) el procesado, (v) el

tercero civilmente responsable, (vi) la víctima y (vii) el tercero incidental.

44. Procedibilidad del recurso extraordinario de casación. La Ley 600 de 2000 determinó que el recurso extraordinario de casación procede en contra de las sentencias de segunda instancia en procesos contra delitos que tengan pena privativa de la libertad mayor a ocho años y se extiende a los delitos conexos. No obstante, la ley habilita a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para que, "de manera excepcional" y "discrecionalmente", conozca del recurso frente a otras sentencias, cuando lo considere necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los derechos fundamentales, siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos por la ley (artículo 205).

45. La Ley 906 de 2004, en su artículo 181, establece los requisitos de procedencia del recurso de casación y establece un catálogo más amplio de causales en comparación con la Ley 600 de 2000. Este régimen procesal dispone que la demanda no será seleccionada si el recurrente carece de interés, omite señalar la causal, no desarrolla adecuadamente los cargos o si, del análisis de su contenido, se concluye que el fallo impugnado no es necesario para cumplir los fines del recurso. No obstante, la norma faculta a la Sala de Casación Penal para suplir eventuales deficiencias y decidir de fondo, cuando lo estime pertinente, en razón a la finalidad del recurso, la fundamentación expuesta, la posición del impugnante en el proceso y la naturaleza del asunto debatido.

46. Lo anterior implica que la Sala de Casación Penal cuenta con la facultad de no seleccionar las demandas que no cumplan con los requisitos legales y jurisprudenciales, bajo la debida motivación. De esta forma, se procura mantener un punto de equilibrio entre la procedencia del recurso en contra de todas las sentencias de segunda instancia, de tal manera que se asegure que los fines de la casación se realicen sin consideración a límites formales, pero, al mismo tiempo, se fijan unos parámetros que racionalizan el recurso.

47. En el anterior sentido, el trámite de admisión del recurso de casación varía según el estatuto procesal aplicable. Bajo la Ley 600 de 2000, si el magistrado ponente determina que la demanda cumple los requisitos exigidos, dictará un auto de sustanciación. En caso contrario, se inadmite el recurso por medio de un auto interlocutorio que pone fin al trámite, dado que esta providencia no admite recursos y otorga ejecutoria formal y material a la sentencia impugnada.

48. El “recurso de insistencia” en materia del recurso extraordinario de casación. La Ley 906 de 2004 introdujo la posibilidad del “recurso de insistencia”, mecanismo que permite cuestionar la inadmisión del recurso. En este escenario, el auto que inadmite la demanda consolida la firmeza de la sentencia recurrida, salvo que la insistencia prospere y dé lugar a su admisión, o que la Corte, en ejercicio de sus facultades, decida intervenir de oficio.

Análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales

49. La legitimación en la causa por activa y por pasiva. En el expediente objeto de revisión, se encuentra debidamente acreditada la legitimación por activa a favor de la señora Cielo González Villa, quien fue directamente afectada por el proceso penal seguido en su contra. La demandante fue condenada en dicho proceso, lo cual confirma su interés legítimo en la acción de tutela interpuesta.

50. Por otro lado, la legitimación por pasiva de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia está igualmente acreditada, dado que la tutela tiene como objetivo controvertir la providencia del 9 de agosto de 2023, mediante la cual se inadmitió el recurso extraordinario de casación presentado por Cielo González Villa. Esta decisión de inadmitir el recurso constituye el acto vulneratorio de derechos fundamentales. Asimismo, la legitimación por pasiva del Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva se deriva de su participación como autoridades judiciales que emitieron las providencias de primera y segunda instancia en el proceso penal seguido en contra de la mencionada ciudadana. La segunda de dichas providencias fue objeto del recurso de casación cuya inadmisibilidad se discute.

51. Subsidiariedad. La Sala de Revisión considera acreditado el cumplimiento del principio de subsidiariedad, dado que la tutela se dirigió contra una providencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que inadmitió el recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva. Al no existir otro medio judicial disponible para cuestionar esa decisión, la tutela se presenta como mecanismo excepcional de protección de los derechos fundamentales de la actora.

52. Cabe precisar que el proceso penal sub examine se tramitó bajo la Ley 600 de 2000, en la cual el auto que inadmite el recurso de casación no es susceptible de impugnación, a

diferencia del régimen previsto en el artículo 184 de la Ley 906 de 2004. Esta circunstancia reafirma la inexistencia de otro medio de defensa judicial, ya sea ordinario o extraordinario, a disposición de la parte actora para controvertir dicha decisión.

53. Inmediatez. La Sala de Revisión estima que se cumple con el criterio de inmediatez. Esto se debe a que la providencia de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la cual se presentó la tutela, fue emitida el 9 de agosto de 2023, y la señora Cielo González Villa presentó su acción de tutela el 10 de octubre de 2023, es decir, poco más de dos meses después. Dada la complejidad del asunto, este plazo se considera razonable, por lo que no hay un retraso indebido en la interposición de la acción.

54. Irregularidad procesal decisiva. La irregularidad procesal alegada en una acción de tutela debe ser sustancial y determinante en la decisión censurada, de tal manera que su impacto afecte de manera directa los derechos fundamentales invocados. No basta con señalar una supuesta irregularidad si esta no tiene una incidencia real en la resolución del caso. En el asunto bajo examen, la actora no argumenta sobre la existencia de una irregularidad procesal que haya alterado el curso del proceso penal de manera determinante. Por el contrario, su inconformidad radica en la interpretación y aplicación del régimen jurídico que se utilizó para analizar su responsabilidad penal. Esto demuestra que el debate planteado no versa sobre una afectación al debido proceso por una anomalía procesal, sino respecto de una discrepancia en lo que tiene que ver con la norma aplicable, cuestión que debe ser resuelta por el juez natural dentro del marco de sus competencias y no a través de la tutela.

55. La identificación razonable de los hechos vulneradores de los derechos fundamentales. La Sala de Revisión considera que en este caso se satisface el requisito de identificación razonable de los hechos vulneradores de los derechos fundamentales. La acción de tutela expone de manera clara y razonable los hechos que se alegan como vulneraciones de derechos fundamentales. En particular, la señora Cielo González Villa argumenta que las decisiones judiciales cuestionadas aplicaron indebidamente el régimen jurídico contenido en la Ley 80 de 1993. Esta supuesta aplicación errónea derivó en su condena penal por el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. Lo anterior, refuerza la procedencia de la tutela, pues se han identificado de manera precisa los hechos y las normas presuntamente mal aplicadas que dieron lugar a la vulneración alegada. De otra parte, este mismo discurso se ha planteado en el interior del proceso penal, en la primera oportunidad que hubo para

ello, como fue en el recurso de apelación de la sentencia del juzgado y en el recurso de casación en contra de la sentencia del tribunal.

56. Naturaleza de la providencia cuestionada. Esta acción de tutela no cuestiona una orden impartida en un fallo de tutela, proferido por una autoridad de la jurisdicción constitucional, como tampoco controvierte una sentencia de constitucionalidad emitida por esta Corte. Asimismo, no se ataca una decisión del Consejo de Estado que hubiese resuelto una demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, o con efectos erga omnes.

57. La relevancia constitucional. De acuerdo con lo establecido por esta Corte a partir de la Sentencia SU-590 de 2005, reiterada en varias decisiones y, de manera reciente, en la Sentencia SU-020 de 2020, el requisito de la relevancia constitucional tiene tres finalidades: "(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces." En efecto, esta Corporación ha enfatizado que "la tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado, circunstancia que excluye su formulación para la discusión de asuntos de interpretación que dieron origen a la controversia judicial."

58. A partir de consideraciones semejantes, en la Sentencia SU-573 de 2019, esta Corte estableció tres elementos para determinar si una acción de tutela cumple con el requisito de relevancia constitucional:

59. En primer lugar, el debate debe versar sobre asuntos constitucionales y no meramente legales y/o económicos, ya que tales controversias deben resolverse a través de los mecanismos ordinarios establecidos por el legislador. Sobre este punto, se ha señalado que "le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse en materias de carácter netamente legal o reglamentario que han de ser definidas por las jurisdicciones correspondientes."

60. En segundo lugar, esta Corporación ha precisado que el debate planteado en la tutela debe involucrar el contenido, alcance y goce de un derecho fundamental. No basta con

alegar la afectación de un derecho fundamental de manera general, sino que se deben presentar argumentos razonables que permitan advertir que la decisión judicial cuestionada transgredió un derecho fundamental en su definición y características. Dado que la acción de tutela tiene como finalidad la protección de estos derechos, es necesario que la inconformidad con una providencia judicial esté relacionada con la aplicación y desarrollo de la Constitución y los derechos que ella consagra. Esto implica demostrar una afectación con una relevancia constitucional, clara, marcada e indiscutible.

61. En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la acción de tutela contra providencias judiciales no puede ser utilizada como una tercera instancia para reabrir debates que ya fueron objeto de pronunciamiento por los jueces naturales del asunto. En este sentido, la tutela debe demostrar que la decisión judicial impugnada constituye una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima por parte de la autoridad judicial, vulnerando las garantías fundamentales del debido proceso.

62. La acreditación de este requisito resulta especialmente compleja en relación con los defectos sustantivo y fáctico, ya que implica que el juez constitucional evalúe aspectos previamente valorados por las autoridades judiciales accionadas, tanto en el ámbito jurídico como en los hechos del caso. En este sentido, el juez de tutela debe verificar que el debate planteado no busca simplemente corregir una decisión judicial, sino que requiere un análisis de validez constitucional que justifique su intervención.

63. Por último, esta Corte ha precisado que la acción de tutela que tenga “origen en hechos adversos ocasionados por el mismo accionante, carece de relevancia constitucional.” En este sentido, el juez de tutela debe evaluar preliminarmente si la controversia planteada surge como una consecuencia jurídica desfavorable derivada de la actuación u omisión de quien interpone la tutela. Si se determina que el actor es responsable de la situación que reclama, la acción perdería su fundamento constitucional.

64. Asimismo, la exigencia de relevancia constitucional adquiere especial importancia cuando la providencia cuestionada proviene de una alta corte. Ello se debe a que la competencia interpretativa atribuida a un órgano de cierre conlleva un mayor nivel de complejidad, lo que exige una evaluación más rigurosa de dicho requisito. En estos casos, el control que ejerce el juez de tutela debe ser particularmente estricto, dado que esta acción no puede convertirse

en una instancia adicional para debatir decisiones adoptadas por los máximos órganos de la jurisdicción. En efecto, en la Sentencia SU-573 de 2017 se precisó que, para establecer la procedencia de la acción de tutela en contra de una providencia judicial emitida por una alta corporación, la jurisprudencia constitucional ha delimitado tres requisitos: (i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; (ii) la verificación de al menos uno de los requisitos especiales de procedencia; y (iii) la configuración de una anomalía de tal entidad que haga imperiosa la intervención del juez constitucional.

65. Lo anterior es relevante porque los órganos de cierre tienen el deber constitucional de unificar jurisprudencia, conforme a una interpretación armónica de los artículos 86, 235, 237 y 241 de la Constitución. Esta labor garantiza certeza jurídica y coherencia en la aplicación del derecho. Además, su rol como máximas autoridades judiciales implica que sus decisiones orientan la actuación de los jueces inferiores. Por ello, la tutela contra sus providencias exige un examen adicional de procedencia, ya sea como parte del requisito de relevancia constitucional o de manera autónoma.

66. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala de Revisión concluye que la presente acción de tutela no cumple con los requisitos necesarios para que el debate planteado tenga relevancia constitucional. En ese orden, se reafirma el principio según el cual el juez de tutela debe respetar en mayor medida la autonomía e independencia de las decisiones adoptadas por los órganos de cierre. Dado que la argumentación presentada no supera el nivel de exigencia requerido para la procedencia de una tutela contra una providencia judicial de una alta Corte, en este caso, la Corte Suprema de Justicia, la acción resulta improcedente.

67. En relación con el primer criterio descrito, esta Sala considera que la presente acción de tutela carece de relevancia constitucional, pues el debate planteado gira en torno a la aplicación de disposiciones normativas dentro del proceso penal adelantado contra la señora Cielo González Villa. En consecuencia, lo que se cuestiona no es la afectación directa de un derecho fundamental, sino la determinación de qué normas jurídicas resultaban aplicables al caso concreto, lo cual es un asunto eminentemente legal y de competencia del juez natural del proceso.

68. En lo concerniente al debate de naturaleza legal, esta Corte advierte que la parte actora

cuestiona que en la sentencia de primera instancia no se haya expuesto razonamiento alguno sobre la naturaleza jurídica del Convenio Andrés Bello, su régimen de inmunidades y privilegios, y cómo estos alteran legítimamente la aplicación de normas de inferior categoría. Aduce que, por esa razón, se aplicó el inciso final del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Precisa que, al desconocer los privilegios diplomáticos del Convenio Andrés Bello y su facultad de contratar conforme al derecho privado, el juez de primera instancia omitió examinar el régimen jurídico aplicable y el tipo de contratación derivado del mismo.

69. Afirma que se incurrió en error al aplicar la totalidad de los principios de la Ley 80 de 1993, "cuando lo cierto es que por la especial naturaleza solo aplican determinados principios de la contratación pública, siempre enmarcados dentro del régimen de derecho privado que autorizan los privilegios diplomáticos." Además, sostiene que, para la fecha de suscripción del convenio marco, la norma aplicable a dicho negocio era el inciso final del artículo 13 de la mencionada ley. En este sentido expresa:

"De conformidad con esta disposición vinculante y aplicable para el caso concreto, la normativa que regía la contratación de la Alcaldía de Neiva con el Convenio Andrés Bello no era la de la Ley 80 de 1993, sino la del régimen de contratación del derecho privado, como en efecto se realizó. También debe tenerse presente que esta regla aplica también para la Carta de Acuerdo que se suscribió con posterioridad, puesto que esta no es un negocio jurídico independiente, sino que se trata de un convenio derivado del Convenio Marco, con todo lo que esto implica. Por lo tanto, la guía para la contratación con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello que siguió la alcaldía, de conformidad con las normas vigentes, eran las Leyes 122 de 1985 y 20 de 1992, el convenio marco, los convenios derivados y los manuales de contratación específicos del Convenio Andrés Bello. (…).

El silencio de la sentencia de 11 de octubre de 2021, así como la de segunda instancia e incluso en sede de casación, frente a las obligaciones internacionales derivadas de la Ley 122 de 1985 (ley que estableció el Acuerdo de sede del CAB en el Estado Colombiano) y la Ley 20 de 1992 (que aprobó la Organización del Convenio Andrés Bello), así como el desconocimiento del precedente aplicable proferido por el superior jerárquico y la distorsión fáctica jurídica por la omisión de las consideraciones sobre la naturaleza jurídica del Convenio Andrés Bello y su régimen especial de contratación, agravó la circunstancia de vulneración de los derechos de mi poderdante, puesto que terminó siendo condenada por un acto no

relevante para el derecho penal, debido a que ella actuó dentro del marco de la legalidad. (…).”

70. En ese contexto, la Sala destaca que los argumentos de la tutela pretenden cuestionar la interpretación legal que realizaron el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva sobre las disposiciones normativas que, en criterio de la parte actora, debieron aplicarse al caso. En lo que respecta al auto de la Corte Suprema de Justicia ocurre algo similar, debido a que considera que la inadmisión del recurso extraordinario de casación “solo puede motivarse por el incumplimiento de los requisitos formales de ley, no por el análisis de fondo de los cargos.”

71. En otros términos, los reproches formulados en la solicitud de amparo se refieren a controvertir la corrección de los argumentos expuestos en las sentencias condenatorias de primera y de segunda instancia, en lugar de plantear un cuestionamiento de relevancia constitucional que afecte de manera específica algún derecho fundamental. En este sentido, dado que la demanda de tutela se limita a cuestionar la corrección de los razonamientos contenidos en las providencias impugnadas, a partir de argumentos de índole ordinaria, se considera que la controversia planteada carece de relevancia constitucional. Además, la acción de tutela no cumple con la carga procesal de identificar, de forma clara, detallada y comprensible, los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales invocados, ni ha demostrado que dichos hechos hayan sido oportunamente alegados en el transcurso del proceso judicial correspondiente.

72. Como lo señala la Sentencia SU-215 de 2022 -y conforme se ha expuesto en párrafos anteriores-, existe un grado de deferencia por parte del juez constitucional frente a la autonomía e independencia que caracteriza las decisiones proferidas por los demás órganos de cierre y las consideraciones en las que estas fundamentan. Ello obedece a que dichos órganos son los encargados de unificar la jurisprudencia, con el fin de precisar, con autoridad y vocación de generalidad, el significado y alcance de las distintas áreas del ordenamiento jurídico.

73. En ese orden, la acción de tutela no puede ser utilizada como un mecanismo para reabrir discusiones propias de los recursos ordinarios y extraordinarios contemplados en el ordenamiento jurídico, ni para sustituir el criterio de los jueces competentes por el del juez

constitucional. La naturaleza de la controversia suscitada en esta solicitud de amparo demuestra que lo que se pretende es controvertir unas decisiones adoptadas dentro del margen de interpretación y autonomía judicial que asiste a las autoridades competentes, sin que se advierta una transgresión evidente y directa de derechos fundamentales.

74. En consecuencia, la acción de tutela no satisface el primer criterio de relevancia constitucional, conforme lo establecido en la Sentencia SU-573 de 2019.

75. En relación con el segundo criterio de relevancia constitucional, esta Sala estima que el debate planteado por la parte demandante no cumple con el segundo criterio de relevancia constitucional, ya que no lleva a definir el contenido, alcance y goce de los derechos fundamentales invocados. En particular, si bien la actora alega la afectación de su derecho al debido proceso, incluyendo su derecho de defensa y la presunción de inocencia, el análisis de los fundamentos de su solicitud de amparo y de las providencias judiciales impugnadas no permite concluir que tales garantías hayan sido desconocidas de manera evidente y manifiesta.

76. Por el contrario, del expediente se desprende que el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva emitieron decisiones dentro del marco legal aplicable y sustentaron adecuadamente los supuestos en los que basaron la determinación de responsabilidad penal de la señora Cielo González Villa, entre ellos, una sentencia de constitucionalidad condicionada dictada por esta Corte. Asimismo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia inadmitió el recurso extraordinario de casación con base en criterios jurídicos previamente establecidos, sin que se advierta una vulneración flagrante de los derechos fundamentales alegados por la actora.

77. En efecto, un análisis detallado de la solicitud de amparo y de las providencias judiciales impugnadas permite concluir que los argumentos expuestos por la actora no poseen la solidez suficiente para desvirtuar los fundamentos jurídicos en los que se apoyaron tanto el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva como el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva para determinar la responsabilidad penal de la señora Cielo González Villa.

78. A modo ilustrativo, la Sentencia del 11 de octubre de 2021 expuso de manera clara y detallada las razones que justificaban la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

“En este orden de ideas, a partir de la nítida enseñanza jurisprudencial en cita, se colige con claridad, sin asomo de duda, que la discrecionalidad en la aplicación de reglas contractuales diferentes a las previstas en el estatuto de contratación vigente, solo puede admitirse si los recursos con los cuales se pretende desarrollar la labor provienen del organismo internacional y del tesoro público. En otras palabras, lo que permite decir que existe discrecionalidad en el régimen de contratación aplicable a los contratos a que alude la norma en estudio es la proveniencia u origen de los recursos contractuales.

Entonces, como se estableció con completa claridad que los recursos con los cuales se ejecutó el convenio de cooperación y asistencia técnica con la SECAB provinieron en un 97% de aportes de la alcaldía de Neiva, ninguna duda cabe en que no existía discrecionalidad normativa para la contratación estatal. Destáquese que el aporte del municipio de Neiva ascendió a $360’000.000, suma girada por intermedio de Empresas Públicas de Neiva a la SECAB, para la realización del estudio técnico que requería la ciudad. (…).

Con fundamento, básicamente en los anteriores medios de convicción, es posible concluir con certeza que los recursos destinados para la ejecución del convenio de cooperación de marras, con el propósito de obtener el estudio técnico para la optimización del acueducto de Neiva, correspondían a fondos del ente territorial y no se trataba de recursos provenientes del organismo internacional en cualquiera de sus modalidades -empréstito o donación-.

En este orden de ideas, si no existe discusión en cuanto al origen estatal o público de los recursos con los cuales se financió el grueso del convenio de cooperación en cuestión; y si el alcance que jurisprudencial y pacíficamente se ha dado el inciso 4° del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 descarta la posibilidad de acudir a un régimen discrecional de contratación, cuando los recursos no provengan del organismo internacional; significa que la razón no acompaña a la defensa de este tópico, pues el entendimiento que se da de la norma, contrasta con la nítida interpretación realizada por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, y desconoce la realidad procesal sometida a estudio.”

79. Como puede observarse, la providencia judicial no solo fundamentó de manera suficiente la aplicación de la Ley 80 de 1993, sino que también desvirtuó cualquier alegato de interpretación errónea o arbitraria de la normativa aplicable. Lo anterior, corrobora la conclusión de que el debate planteado en la acción de tutela es de naturaleza legal y no

constitucional, pues se refiere a la aplicación de un régimen jurídico específico y no a una vulneración evidente de derechos fundamentales.

80. De igual forma, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, al confirmar la decisión de primera instancia, expuso de manera detallada y fundamentada los motivos por los cuales resultaba aplicable el régimen jurídico contenido en la Ley 80 de 1993, así:

"(…), advierte la judicatura que la enjuiciada sí tenía conocimiento claro sobre el monto a partir del cual debía realizar el proceso de licitación pública para contratar, pues en indagatoria también se le preguntó: ¿Estableció usted para el mes de abril de 2005 el monto de la cuantía a partir de la cual el municipio debía agotar el procedimiento de licitación pública? Y respondió: 'Creo que hasta 19 millones era de mínima cuantía, de 19 a 190 de menor, y de 190 en delante de mayor cuantía, dentro de esta última se licitaba'. Es decir, tampoco cabe duda que GONZÁLEZ VILLA era conocedora de que por el valor del convenio suscrito con la SECAB le era exigible a la entidad que representaba llevar a cabo el trámite licitatorio que se le reprocha.

Súmese que la enjuiciada afirmó que antes de ejercer como Alcaldesa de Neiva, se desempeñó como diputada del Huila y, además, adujo ser abogada de la Universidad Externado de Colombia, luego entonces, no era una funcionaria pública novata, por el contrario, gozaba de experiencia profesional y académica en el sector público y las leyes, lo que de suyo le permitía la posibilidad de desempeñar su labor dentro del marco legalmente permitido.

Lo anterior deja entrever el comportamiento doloso y contrario a la ley desplegado por CIELO GONZÁLEZ VILLA, ya que, siendo una servidora pública versada y con experiencia en la administración de lo público y con formación en derecho, decidió desatender los preceptos claros contenidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), pasando por alto el agotamiento del proceso de selección objetiva previsto en el original artículo 24 de la citada normativa (vigente para la época de los hechos), para suscribir directamente con la SECAB el 'Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica" y el "Acta de Acuerdo" tantas veces mencionados, cuyos objetivos han sido ampliamente decantados en precedencia.

Acertado es colegir entonces que el comportamiento de la acusada trasgredió el principio de

transparencia de la contratación estatal, pues siendo su obligación actuar de forma ecuánime y exaltando los intereses de la entidad territorial, optó por omitir deliberadamente el proceso de selección objetiva para escoger quien realizara el ‘estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva.”

81. Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el Auto de 9 de agosto de 2023, expuso las razones de la inadmisión del recurso extraordinario de casación formulado en contra de la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, así:

“(…). La demostración del vicio reclama, entonces, evidenciar un error por exclusión, aplicación indebida o interpretación errónea de una norma del bloque de constitucionalidad, constitucional o legal, llamada a regular el caso bajo examen.

(…) era de esperarse que el cargo formulado presentara un estudio dogmático o jurídico que permita advertir alguna de las formas de violación directa atrás reseñadas.

Sin embargo, además de que no se acreditó la real existencia del vicio propuesto, esto es, no se dijo si lo discutido es que el Tribunal dejó de aplicar determinada norma, seleccionó una equivocada o, pese a examinar la correcta, erró en su intelección, el argumento se reputa dirigido a atacar la verificación fáctica efectuada por el Tribunal, a partir de controvertir su examen.

En este sentido, el recurrente ofrece tesis contradictorias y equívocas, dado que, de un lado, significa que se aplicaron normas sustanciales ajenas al caso, pero, a la vez, que se ignoraron otras, como si se tratase de la misma vulneración; pero, a la vez, advierte, alejándose de la naturaleza de la causal, la falta de valoración de algunos medios suasorios, con los cuales, dice, se desvirtuaría el actuar doloso de la funcionaria.

Tal disertación contiene, como es notable, no la fijación de una postura teórica divergente frente a los preceptos que cita el actor como indebidamente aplicados, unos, y otros dejados de aplicar, sino un debate respecto de la prueba, en lo que atañe a la materialidad del delito atribuido a la acusada.

El abogado aseveró, sin más, que los jueces de instancia desconocieron que para el año

2005, se encontraba vigente el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y su Decreto reglamentario 2166 de 2004, disposiciones aplicadas por la funcionaria al momento de contratar directamente con la SECAB; sin embargo, omitió demostrar por qué, pese a que los recursos no provenían del organismo internacional de cooperación, como se exigía en ese tipo de contratos y lo resaltó el fallador, la acusada no convocó a licitación pública.

Precisamente, el tema atinente a la vulneración de los principios que regulan la contratación estatal fue abordado por las instancias, en cuanto, advirtieron estas que, en razón a tratarse de dineros públicos los involucrados en el contrato, y no de recursos que provinieran del organismo internacional, debió la funcionaria convocar a una licitación pública. (…).

Resulta evidente, que la interpretación realizada por la defensa en torno a que la funcionaria no incurrió en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, a más que actuó convencida de aplicar correctamente el sentido del inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, su Decreto reglamentario 2166 de 2004, y la sentencia C-249 de 2004, apenas representa persistir en su postura, definida desde el juicio, que ha sido ampliamente debatida y desechada por las instancias con argumentos serios y suficientes, sin que ahora, bajo similar argumentación enseñe que de verdad los sentenciadores se equivocaron en el análisis de lo que las normas sustanciales contienen.”

82. Como puede verse, el tribunal desestimó los argumentos esbozados por la defensa en torno a la inaplicabilidad del régimen de contratación estatal, pues consideró que las pruebas allegadas al expediente mostraban que las actuaciones de la demandante estuvieron enmarcadas dentro del ámbito regulado por la ley mencionada. En consecuencia, concluyó que la condena impuesta no obedecía a una interpretación arbitraria o errónea del ordenamiento jurídico, sino al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

83. Por último, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia llevó a cabo un examen minucioso del caso antes de inadmitir el recurso extraordinario de revisión. En primer lugar, realizó un recuento detallado de los hechos que dieron origen al proceso penal seguido en contra de la actora, subrayando los elementos fácticos y jurídicos que sustentaron la imputación del delito de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. En segundo lugar, describió con precisión el desarrollo de la actuación procesal penal, tanto en la fase de investigación como en la de juzgamiento, resaltando los momentos clave en los

que se adoptaron las decisiones judiciales y la forma en que se garantizó el derecho de defensa de la acusada. En tercer lugar, analizó en detalle cada uno de los cargos propuestos en el recurso extraordinario de casación. Para ello, examinó las normas invocadas y contrastó las pretensiones del recurso con los requisitos de procedibilidad y las causales que justifican la intervención de la Corte Suprema de Justicia en esta etapa excepcional del proceso penal. Finalmente, concluyó que los cargos formulados no demostraron la existencia de vicios sustanciales que afectaran la validez de la sentencia condenatoria. En su valoración no se identificaron irregularidades que comprometieran el derecho fundamental al debido proceso o que pusieran de presente una afectación grave de las garantías procesales. Por consiguiente, determinó que no había mérito para admitir el recurso de casación y que no era procedente realizar una intervención oficiosa.

84. Así pues, la decisión de inadmitir el recurso extraordinario de casación no se basó en un criterio arbitrario o en una omisión injustificada, sino en una evaluación técnica y jurídica conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. De hecho, la actora cuestiona que ese análisis fuese tan completo que, a su juicio, superara lo meramente formal. Esto refuerza la conclusión de que la acción de tutela no satisface el segundo criterio de relevancia constitucional, ya que no se acredita la existencia de una vulneración clara y manifiesta de derechos fundamentales.

85. En cuanto al tercer criterio, esta Sala de Revisión considera que el análisis de fondo de la tutela implicaría, en efecto, desnaturalizar este mecanismo constitucional al convertirlo en una tercera instancia judicial. La acción de tutela no puede ser utilizada como un recurso adicional para reabrir debates que ya han sido resueltos por los jueces naturales del caso, especialmente cuando se trata de providencias proferidas por órganos de cierre, como la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En particular, respecto del defecto sustantivo alegado por la parte demandante -específicamente, por interpretación errónea, inaplicación de norma aplicable y procedimental absoluto-, la pretensión subyacente es que esta Corte reevalúe el régimen jurídico que debía aplicarse en la sustanciación del proceso penal, lo que excede el ámbito de competencia del juez de tutela. Tal intervención no solo desbordaría los principios de autonomía e independencia judicial, sino que también desconocería el carácter subsidiario de la tutela, al pretender que un juez constitucional sustituya la interpretación y aplicación del derecho realizada por la jurisdicción ordinaria en ejercicio de sus competencias.

86. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el juez de tutela no puede inmiscuirse en cuestiones de mera legalidad ni reinterpretar normas bajo el pretexto de corregir supuestas fallas en la argumentación jurídica de los jueces ordinarios. La revisión del marco normativo aplicable y de su correcta aplicación es una tarea que corresponde a los jueces naturales del proceso, quienes cuentan con los conocimientos especializados y las herramientas procesales para resolver este tipo de controversias.

87. Por lo tanto, dado que la pretensión de la demandante es que esta Corte reexamine aspectos sustantivos y procesales que ya fueron objeto de debate y decisión en las instancias ordinarias y en sede extraordinaria, la acción de tutela de la referencia no supera el tercer criterio de relevancia constitucional. En consecuencia, la Sala concluye que no es procedente admitir la tutela para un estudio de fondo, pues ello implicaría desvirtuar la naturaleza excepcional y residual de este mecanismo constitucional, sin que haya una grave falencia o un protuberante yerro que así lo justifique.

88. Por último, no se pasa por alto que la acción de tutela cuestiona específicamente que el auto inadmisorio desconoció el precedente fijado en la Sentencia SU-296 de 2020. Al respecto, se observa, por un lado, que la actora no explicó por qué dicha sentencia sería relevante para su caso, lo cual resulta necesario si se tiene en cuenta que, en esa providencia, la Corte concluyó que no se configuró el defecto sustantivo alegado, dado que la Sala de Casación Penal expuso de forma clara los motivos de la inadmisión y, en consecuencia, negó el amparo solicitado. Por otro lado, de esa misma sentencia se desprende una tesis contraria a la que pretende sostener la actora. En efecto, allí se establece que la decisión de inadmitir una demanda de casación “solo puede estar motivada en el incumplimiento de los requisitos formales dispuestos por la Ley, que no en el análisis de fondo o material de los cargos.” En el presente caso, la Sala de Casación Penal inadmitió el recurso debido a que el cargo principal se fundamentaba en la causal tercera de casación -referida a las nulidades-, la cual está sujeta a un régimen taxativo. Las razones invocadas en el recurso, prima facie, no podían considerarse subsumidas en dicha causal.

89. Conclusión del análisis de procedibilidad. Con fundamento en lo expuesto, la Sala de Revisión concluye que la presente acción de tutela es improcedente. En esa medida, no es posible proseguir con el análisis de fondo del asunto.

90. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional revocará las decisiones de tutela de instancia, que negaron el amparo solicitado por la actora, para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia de tutela dictado el 13 de diciembre de 2023 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 23 de octubre de 2023. En su lugar, DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela.

SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corporación, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General