ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por falta de relevancia constitucional y no evidenciar afectación de derechos fundamentales

La acción de tutela no satisface el requisito de relevancia constitucional... porque (i) se circunscribe a un asunto de mera interpretación legal, cuya definición no corresponde al juez constitucional; (ii) no gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental y, por último, (iii) tiene por finalidad reabrir el debate resuelto por el juez ordinario.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-274 de 2023

Referencia: Expediente T-8.895.778

Acción de tutela interpuesta por Mario Bernardo Olea Vega, en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de julio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, así como por el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela de 3 de marzo y 27 de mayo de 2022, proferidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sección Cuarta y por la Subsección C de la Sección Tercera, ambas del Consejo de Estado.

1. Síntesis del caso. Mario Bernardo Olea Vega (o el accionante) interpuso acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado (en adelante, la

accionada o la autoridad judicial accionada). En su criterio, por medio de la providencia de 22 de mayo de 2021, la accionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad jurídica, así como los derechos laborales y de carrera adquiridos. Esto, por cuanto, a su juicio, la autoridad judicial accionada incurrió en los siguientes defectos: (i) procedimental por exceso ritual manifiesto; (ii) fáctico; (iii) sustantivo por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado; (iv) orgánico y (v) violación directa de la Constitución Política. Lo anterior, al concluir que no satisfizo el requisito de experiencia altamente calificada para acceder a la prima técnica por título de formación avanzada y de experiencia altamente calificada (en adelante, la prima o la prestación) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante, DIAN).

I. ANTECEDENTES

1. Vinculación del accionante a la DIAN. Por medio de la Resolución 5232 de 11 de diciembre de 1991, el accionante fue nombrado profesional especializado 3010-09 en la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público1. Lo anterior, porque superó el “curso-concurso” que se desarrolló a partir de la Resolución 980 de 18 de marzo de 19912. Luego, el 27 de noviembre de 1991, el director de la Dirección de Aduanas Nacionales le informó al señor Olea Vega que, por medio de la Resolución 3935 de la misma fecha, fue “nombrado e incorporado en la [p]lanta de [p]ersonal” de la entidad como profesional en ingresos públicos II, nivel 31, grado 233. Por esto, tomó posesión el 30 de noviembre de 19924. Posteriormente, el 28 de mayo de 1993, de conformidad con la Resolución 1698 de 27 de mayo de 1993, el demandante se posesionó como profesional en ingresos públicos III, nivel 32, grado 24 de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales5. Finalmente, el 1º de junio de 1993, el actor fue notificado de su incorporación automática a la DIAN, en el cargo de Profesional en Ingresos Públicos III nivel 32 grado 246, y tomó posesión el 2 de junio de 1993. Esto último, de conformidad con lo previsto por el Decreto 2117 de 1992, por medio del cual se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la DIAN. Por lo demás, el actor informó que, para el momento de la

interposición de la acción de tutela, estaba vinculado con la entidad accionada y ocupaba el cargo de Inspector IV código 408 grado 087.

1. Trámite de la solicitud de reconocimiento de la prestación. El 29 de mayo de 2015, el accionante solicitó a la accionada, entre otros, el reconocimiento de la prima. A su juicio, tenía derecho a acceder a esta porque, para el "11 de julio de 1997, exced[ió] con los requisitos exigidos para el cargo y cumpl[ía] con más de tres años de experiencia altamente calificada y con título de posgrado"8. Por medio del oficio 100000202-00504 de 30 de junio de 2015, el director general de la DIAN negó el reconocimiento de la prima, porque el accionante no satisfizo los requisitos para acceder a esta y no le era aplicable el régimen de transición previsto por el Decreto 1724 de 1997. Lo primero, porque el cargo que desempeñaba correspondía al nivel profesional9, que no al de directivo, asesor o jefe de oficina asesora10. Lo segundo, por cuanto, conforme a la interpretación literal del artículo 4 del Decreto 1724 de 1997, el régimen de transición aplicaba a quienes les hubiera sido otorgada la referida prima11. El 29 de julio de 2015, el actor interpuso recurso de reposición en contra de la decisión12. No obstante, mediante la Resolución 7919 de 20 de agosto de 2015, notificada el 1 de septiembre de 201513, la entidad confirmó el oficio 100000202-00504 de 30 de junio de 2015.

1. Demanda en contra de la DIAN. El 14 de marzo de 201614, el accionante interpuso demanda en contra del oficio 100000202-00504 de 30 de junio de 2015 y de la Resolución 7919 de 20 de agosto de 2015. Solicitó la nulidad de estos actos administrativos y, a título de restablecimiento del derecho, pidió al juez ordenar a la DIAN reconocer y pagar la prima, de conformidad con lo previsto por la Resolución 8011 de 23 de noviembre de 1995, entre otras. El accionante afirmó que satisfacía los requisitos para acceder a la prestación. Esto, porque, por un lado, cumplía con los requisitos de formación académica en la medida en que "es profesional [y] tiene títulos de especialización"15. Por otro, satisfacía el requisito de experiencia altamente calificada, toda vez que, "al momento de cambio de normatividad, esto es, al 4 de julio de 1997, contaba con más de tres años de experiencia en el sector hacendario"16. Es más, señaló que, para ese momento, acreditaba "más de 24 años de

experiencia en la entidad”, de conformidad con la certificación de experiencia emitida por la subdirectora de Gestión de Personal de la DIAN17.

1. Contestación de la DIAN. El 6 de septiembre de 2016, la DIAN contestó la demanda y solicitó que se declarara la legalidad de los actos administrativos demandados, con fundamento, entre otros, en los siguientes cuatro argumentos. Primero, el accionante no tenía derecho a la prima, conforme a su regulación, por cuanto, previa expedición del Decreto 1724 de 1997, los cargos que desempeñó correspondían al nivel profesional, que no al directivo18. Segundo, el actor no satisfizo el requisito de experiencia altamente calificada porque, al momento de ingresar a la entidad, “ya había obtenido el título de especialista en Administración Financiera de la Universidad de Cartagena”, requisito mínimo para acceder al cargo19. Luego de su ingreso, no demostró “otras actividades académicas que le permit[ieran] acceder a la prima técnica”20. Tercero, la DIAN señaló que no “obra en el proceso la constancia expedida por el [d]irector de la Entidad o su delegado que certifique su experiencia altamente calificada”21. Cuarto, el accionante no tenía derechos adquiridos respecto de la prestación. Lo anterior, habida cuenta de que no cumplió los requisitos entre la vigencia de los decretos 1661 de 1991 y 1724 de 1997. En gracia de discusión, “debió haber hecho la solicitud de reconocimiento y pago de la prima en su momento oportuno”22.

1. Sentencia de primera instancia. El 28 de febrero de 2019, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, porque el actor “no acreditó el primer requisito necesario para ser beneficiario de dicha prestación como es desempeñar un cargo en propiedad”23. En concreto, el a quo señaló que el actor no ostenta “los derechos propios del sistema de carrera administrativa” de dicha entidad24. Esto, por cuanto fue vinculado, de manera automática, el 1º de junio de 1993, conforme al Decreto 2117 de 1992. Por lo demás, el juez de primera instancia señaló que en el “expediente no reposa un registro de escalafón de carrera administrativa que demuestre que contaba con los derechos del sistema de carrera administrativa” en la entidad25. Habida cuenta de que el juez no encontró acreditado el primer requisito para acceder a la prestación, adujo que no era necesario examinar los

demás requisitos para acceder a la prestación.

1. Apelación de la sentencia de primera instancia. El 4 de abril de 2019, el demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 28 de febrero de 2019. Contrario a lo expuesto por el a quo, precisó que, para la fecha de expedición del Decreto 1724 de 1997, sí desempeñó un cargo en propiedad26. Lo anterior, porque se vinculó a la Dirección General de Aduanas, por medio de la Resolución 5232 de 11 de diciembre de 1991, "por estar en lista de aprobados del concurso abierto convocado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público", por lo que "surtió todas las etapas del proceso de selección"27. En ese sentido, aseguró que, al momento de la expedición del Decreto 2117 de 1992, norma posterior a su nombramiento, contaba con "los derechos de carrera administrativa"28. Agregó que, conforme a lo previsto por el artículo 2º de la Ley 61 de 1987, la reestructuración o fusión de entidades conlleva a la supresión de empleos, pero no a su "retiro de la carrera administrativa ni mucho menos a la pérdida de los derechos adquiridos al ingresar o pertenecer a la misma"29.

1. Sentencia de segunda instancia. El 27 de mayo de 2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la sentencia de 28 de febrero de 202230. Advirtió que el accionante satisfizo los requisitos de "estar nombrado en propiedad y contar con título de formación avanzada"31, por cuanto "ostenta derechos de carrera con ocasión del concurso de méritos que aprobó en el año 1991 y cuenta con título de formación avanzada"32. Sin embargo, no cumplió el requisito de la alta experiencia calificada. El ad quem reconoció que "podría considerarse que la experiencia ejercida por el libelista desde el 19 de noviembre de 1991 (…) hasta el 11 de julio de 1997, aquel adquirió experiencia altamente calificada, dado que se comprobó que desempeñó cargos en el sector hacendario, obtuvo título de formación avanzada y adelantó actividades y cursos que consolidaron su perfil como un servidos con conocimientos destacables"33. Sin embargo, explicó que "en el expediente no obran constancias o certificaciones de la calificación de la experiencia" del accionante, "por parte del jefe de la entidad, elemento que era necesario para el reconocimiento de la prestación con anterioridad al 11 de julio de 1997"34. A su juicio, en "los certificados aportados (…) solo

se relacionan los tiempos de servicios y cargos desempeñados por el demandante en la DIAN", pero estos "no constituyen per se una calificación de su experiencia laboral"35. Para sustentar su posición, la autoridad judicial accionada en la tutela sub examine refirió sentencias en las que esta sección del Consejo de Estado negó el reconocimiento de la prestación a empleados de la DIAN, por falta de "la constancia de calificación de la experiencia laboral"36.

Defectos alegados

Defecto

Argumentos

Procedimental por exceso ritual manifiesto

La accionada aplicó de manera exegética el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 199140, lo que conlleva al "desconocimiento absoluto del derecho sustancial". Esto, por cuanto, conforme a las certificaciones de experiencia aportadas, "podría considerarse" que el accionante adquirió la "experiencia altamente calificada". Pese a esto, negó la prestación porque "no obran constancias o certificaciones de la calificación de la experiencia del señor Olea Vega por parte del jefe de la entidad". A juicio del actor, "se le aplicó una tarifa legal para probar la alta experiencia calificada, sin atender el resto del material probatorio obrante en el proceso". En ese sentido, señaló que la accionada "desconoce que la certificación suscrita por el jefe de la entidad no es constitutiva del derecho al reconocimiento de la prima técnica, sino simplemente declarativa". A su vez, el demandante señaló que la demandada exigió aportar "una prueba de imposible consecución", a saber: "una prueba emitida por esta misma entidad donde reconozca que (…) tiene derecho a la prima técnica reclamada porque reúne los requisitos establecidos por la normativa vigente".

Fáctico

Mencionó que la accionada no valoró "los elementos aportados al proceso que daban cuenta

de que había ejercido cargos que implicaban una experiencia altamente calificada”.

Violación directa de la Constitución Política

Sostuvo que la accionada desconoció el principio de primacía de la realidad, previsto por el artículo 53 de la Constitución Política y adoptó una decisión incongruente. Lo anterior, porque adujo que el actor “tiene derecho a la prima reclamada”, pero negó “la prestación con base en un requisito de índole meramente formal y que se podría acreditar con otros elementos probatorios (…)”.

Desconocimiento del precedente

El actor señaló que la accionada se apartó, de manera injustificada, del “precedente vigente y vinculante”41. En esa medida, señaló que “la Sección Cuarta (sic) exige un requisito adicional para reconocer el derecho que hasta la fecha nunca había exigido que se acreditara en casos previos (la certificación del jefe de la experiencia altamente calificada)”. En particular, se refirió a la “regla jurisprudencial” según la cual, la experiencia altamente calificada se acredita con “certificados o constancias escritas en las que consten i) el nombre o razón social de la entidad o empleador; ii) fechas de ingreso y retiro; iii) nombre del funcionario y cédula de ciudadanía y iv) cargos desempeñados”. El desconocimiento del precedente, a su juicio, implica la vulneración del derecho a la igualdad.

Orgánico

La autoridad judicial accionada “carecía de competencia para pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de apelación”. En particular, el accionante señaló que, al ser apelante único, la demandada solo podía pronunciarse respecto de la presunta falta de acreditación de que “ocupada en propiedad un cargo de carrera”, que no respecto de otros aspectos que no fueron objeto de la apelación, como la “acreditación de la experiencia altamente calificada”. Por tanto, asegura que vulneró su derecho al debido proceso y “a la doble conformidad”, así como el principio de congruencia.

1. Auto admisorio y de vinculación a la DIAN. Por medio del auto de 13 de enero de 2022, el magistrado ponente de la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la demanda de

tutela. Asimismo, ordenó notificar a la autoridad judicial accionada y vincular, en calidad de tercero, a la DIAN. Por lo demás, el referido magistrado se abstuvo de vincular al Tribunal Administrativo de Bolívar, en su calidad de juez de primera instancia en el proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho, porque “la decisión que se dicte en este asunto no le afectaría”42.

1. Respuesta de la DIAN. El 21 de enero de 2022, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado solicitó negar la solicitud de tutela, con base en cuatro argumentos.

Respuesta de la DIAN

1. No existió rigorismo en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Explicó que, conforme a lo previsto por los Decretos 1661 y 2164 de 1991, “la experiencia debe ser valorada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite”43. Al respecto, precisó que las certificaciones que aportó el accionante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no daban cuenta de “altos índices de eficiencia que justifiquen el reconocimiento y pago de la prestación reclamada”44.

1. No desconoció el precedente del Consejo de Estado. Precisó que la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha sido pacífica y reiterativa al considerar “que es imprescindible que se aporte la certificación de la experiencia laboral que dé cuenta de que se excedió la exigida para el desempeño del empleo y que fue adquirida por el empleado en la ejecución de tareas que requieren la aplicación de conocimientos altamente especializados”45. Pese a esto, reiteró que el actor no demostró que excedió la experiencia laboral exigida para el cargo ni que hubiese sido adquirida “en la ejecución de tareas que requieren la aplicación de conocimientos altamente especializados, a su vez, niveles de capacitación y práctica distintos a los ordinarios o básicos, circunstancia que no se probó dentro del proceso ordinario”46.

1. No incurrió en defecto orgánico. Señaló que debía examinar si el demandante satisfacía todos los requisitos para acceder a la prima, lo que no implica el desconocimiento del principio de non reformatio in pejus. Lo anterior, pese a que el accionante fue apelante único.

1. Improcedencia de la tutela. Adujo que la tutela es improcedente, porque el actor pretende reabrir la discusión probatoria y el análisis jurídico sobre el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación, la cual se agotó en el proceso ordinario. Agregó que, la normativa y jurisprudencia sobre la prestación, aplicadas en la sentencia de 27 de mayo de 2021, se adecúan a la situación fáctica del accionante.

1. Informe de la DIAN. El 25 de enero de 2022, la DIAN solicitó declarar improcedente la tutela, por carecer de relevancia constitucional. Al respecto, la entidad señaló que los argumentos del accionante se dirigen a controvertir la valoración probatoria, así como los supuestos fácticos y jurídicos en los que el juez natural sustentó la decisión atacada. En efecto, señaló que el actor "insiste en una nueva valoración probatoria la cual ya fue planteada y resuelta por las autoridades competentes"47. A su vez, explicó que no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, en la medida en que la accionada no incurrió en los defectos alegados. De un lado, porque en el expediente no obraban constancias o certificaciones del jefe de la entidad, respecto de la calificación de la experiencia del demandante, conforme a lo previsto por los Decretos 1661 y 2164 de 1991. De otro lado, por cuanto la autoridad judicial accionada no desconoció el precedente. Esto, porque fundamentó la providencia cuestionada en múltiples sentencias de la Sección Segunda, en las que no accedió al reconocimiento de la prima al no allegar "la constancia de calificación de la experiencia laboral"48.

1. Sentencia de tutela de primera instancia. Mediante la sentencia de 3 de marzo de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo de los derechos invocados por tres razones. Primero, la accionada no incurrió en los defectos fáctico y procedimental. Esto, porque valoró las pruebas de manera válida, conforme a las normas aplicables al reconocimiento de la prima técnica y a la jurisprudencia "sobre la forma en que se debe

probar el cumplimiento del requisito de experiencia altamente calificada”49. Por tanto, no impuso tarifa legal alguna al demandante, sino que “se trata simplemente de un requisito exigido por el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de (…) 1991”50. Segundo, la demandada no desconoció el precedente del Consejo de Estado sobre el cumplimiento del requisito de la experiencia altamente calificada. Lo anterior, porque la postura acogida en la sentencia cuestionada “ha sido reiterada por las Subsecciones A y B de la Sección Segunda”51 y, en esa medida, “no se trata de un cambio abrupto en la posición de la Sección”52. Tercero, la autoridad judicial tampoco incurrió en defecto orgánico. A su juicio, la accionada podía examinar si el actor cumplía los requisitos para acceder a la prima técnica, a pesar de que la apelación hubiese versado solo respecto de uno de ellos. Esto no implicó el desconocimiento del artículo 320 del Código General del Proceso o de la condición de apelante único.

1. Impugnación. El 14 de marzo de 2022, el accionante impugnó la sentencia de tutela de primera instancia. De manera general, reiteró los argumentos expuestos en el trámite de tutela. Además, explicó que la interpretación del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991 es equivocada y configura “un requisito de imposible cumplimiento para acceder” a la prima53. Lo anterior, toda vez que, “cuando la entidad no ha concedido la prima técnica porque alega razones distintas a la de la experiencia del funcionario que la reclama, y el funcionario tiene que acudir a la vía judicial para hacer la respectiva reclamación, el requisito legal se torna de imposible cumplimiento (…) y la exigencia de dicha certificación es una prueba diabólica, de imposible consecución por parte del funcionario y que tiene como resultado que nunca pueda tener acceso al citado beneficio legal”54. También, afirmó que la línea jurisprudencial referida en el fallo de primera instancia es consistente en negar la prima técnica a quienes no acreditan un requisito de imposible cumplimiento. A su juicio, esto demuestra que la Sección Segunda del Consejo de Estado “está exigiendo una prueba diabólica”55, por lo que “quienes reclaman en sede judicial su derecho no tienen un recurso idóneo y efectivo para tales efectos”56, porque “de forma ‘consistente’ va a negar sus pretensiones con el argumento de que no acreditan la experiencia calificada por el jefe de la entidad”57.

1. Sentencia de tutela de segunda instancia. Mediante la sentencia de 27 de mayo de 2022, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia. En su lugar, declaró improcedente la tutela, porque no satisfizo los requisitos de subsidiariedad y de relevancia constitucional.

1. La tutela no satisfizo el requisito de subsidiariedad. Esto, en relación con los defectos por violación directa de la Constitución Política y orgánico. Para el ad quem, las presuntas irregularidades de desconocimiento del artículo 53 constitucional y la falta de competencia de la accionada, podían desatarse mediante el recurso extraordinario de revisión. En efecto, el artículo 250.5 del CPACA prevé que este recurso procede si existe una "nulidad originada en la sentencia que [pone] fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación".

1. La tutela no satisfizo el requisito de relevancia constitucional. Esto, respecto de los defectos procedimental, fáctico y de desconocimiento del precedente. En relación con los dos primeros defectos, señaló que el actor pretende que el juez de tutela valore las certificaciones que aportó como prueba al proceso ordinario, para dar por satisfecho el requisito de la experiencia altamente calificada. Esto que desconoce "el mérito que en el juez del proceso ordinario les otorgó a dicho documentos"58. En relación con el tercer defecto, la Subsección C precisó que "el actor invocó unas sentencias que consideró favorables a sus intereses" sin exponer razones por las que no eran aplicables a su caso o cuestionar "la regla de decisión"59. Por el contrario, "expuso una diferencia de criterio entre la conclusión" de la accionada "y su posición, frente a la exigencia del documento que no aportó, y que era necesario para acreditar que tenía derecho a la prestación reclamada"60.

1. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Mediante el auto de 27 de septiembre de 2022, los magistrados Alejandro Linares Cantillo y José Fernando Reyes Cuartas, quienes integraron la Sala de Selección Número Nueve, seleccionaron el expediente sub examine. Por sorteo, este expediente fue asignado al magistrado Antonio José Lizarazo

Ocampo.

1. Cambio de magistrado ponente. La ponencia presentada por el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo no obtuvo la mayoría de los votos requeridos para su aprobación. Por esto, mediante el auto de 31 de marzo de 2023, el magistrado ordenó remitir, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el expediente a la magistrada que sigue en turno para su reasignación, de conformidad con lo previsto por el artículo 34.8 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. Por tanto, el 3 de mayo del mismo año, el expediente de la referencia fue enviado al despacho de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, quien ahora actúa como ponente.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente asunto, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

1. Delimitación del asunto y problema jurídico

1. Delimitación del asunto. Por medio de apoderado judicial, el demandante adujo que la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad jurídica, a la confianza legítima, así como “los derechos laborales y de carrera adquiridos”61. Esto, por cuanto, en su

criterio, la sentencia de 27 de mayo de 2021, proferida en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la DIAN, adolece de los siguientes defectos: (i) procedimental por exceso ritual manifiesto; (ii) fáctico; (iii) violación directa de la Constitución Política; (iv) desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, y, por último, (v) orgánico (párr. 9). En esa medida, de ser procedente la solicitud de tutela sub examine, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas examinará la presunta vulneración de los referidos derechos fundamentales, a partir de dichos defectos.

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Sexta de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La acción de tutela sub examine cumple los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales?

1. ¿La sentencia cuestionada incurrió en los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico, de violación directa de la Constitución Política, desconocimiento del precedente y orgánico?

1. Análisis de procedibilidad

1. Requisitos generales de procedibilidad62. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela procede, de manera excepcional, contra providencias judiciales. Para su procedencia, los requisitos generales de procedibilidad deben “cumplirse en su totalidad, para que el fondo del asunto pueda ser examinado por el juez constitucional”63. Estos requisitos son los siguientes: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) relevancia constitucional; (iv) subsidiariedad; (v) inmediatez; (vi) efecto

determinante de la irregularidad procesal; (vii) identificación de “los hechos que generaron la vulneración como de los derechos vulnerados”64 y, por último, (viii) que no se controvierta una sentencia de tutela65.

1. Legitimación en la causa

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto es así, porque la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la autoridad judicial que profirió la sentencia de 27 de mayo de 2021, mediante la cual confirmó la sentencia de 28 de febrero de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició el accionante en contra de la DIAN67. El demandante alega que la autoridad judicial accionada, al proferir la referida providencia, vulneró sus derechos fundamentales. En estos términos, la accionada sería la llamada a responder por la presunta vulneración de los referidos derechos fundamentales.

1. La DIAN es tercero con interés legítimo. Esta premisa se fundamenta en que la DIAN es la autoridad demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Si bien el accionante no dirigió la acción de tutela en contra de dicha entidad, el a quo la vinculó por medio del auto admisorio de la acción de tutela de 13 de enero de 2022. El accionante no identificó acción u omisión alguna atribuible a la entidad, porque, en el caso sub examine, cuestiona la decisión judicial. Sin embargo, resulta evidente el interés de la entidad, habida cuenta de que podría “estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo”68.

1. Relevancia constitucional69

1. Examen de la relevancia constitucional. Este requisito tiene por finalidad que el cuestionamiento planteado en la solicitud de amparo “se oriente a la protección de derechos fundamentales, involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario”70. Con este propósito, la jurisprudencia ha insistido en que es un deber “indispensable” del juez de tutela “verificar en cada caso concreto que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional”71. Para ello, deberá comprobar que el accionante “justifi[que] razonablemente la existencia de una restricción prima facie desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”72. De igual forma, la jurisprudencia ha cualificado la relevancia constitucional, que debe ser “evidente”73, “expresa”74, “clara y marcada”75 o “genuina”76. Así, por ejemplo, la Corte ha reiterado que “no es suficiente con que la parte actora alegue la violación del derecho fundamental al debido proceso para entender acreditado el requisito general de procedencia relacionado con la relevancia constitucional”77. En este sentido, el examen de la relevancia constitucional garantiza que la discusión gire en torno a un “juicio de validez” y no un “juicio de corrección” del fallo cuestionado78.

1. Criterios de análisis para el examen de la relevancia constitucional. La Sala Plena de la Corte Constitucional ha reiterado los “criterios de análisis”79 que deben seguir los jueces constitucionales para examinar el requisito de relevancia constitucional80. En concreto, estos criterios tienen por objetivo garantizar las finalidades del requisito y, con ello, la naturaleza excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En estos términos, el juez de tutela debe verificar los siguientes tres “criterios de análisis” en el examen del requisito de relevancia constitucional:

1. La controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico81. Este criterio se funda en que “las discusiones de orden legal o aquellas relativas exclusivamente a un derecho económico deben ser resueltas mediante los mecanismos ordinarios dispuestos para su trámite”. Por esta razón, la Corte ha insistido en que al juez constitucional “le está prohibido inmiscuirse en materias de carácter netamente

legal o reglamentario que han de ser definidos por las jurisdicciones correspondientes". A la luz de este criterio, un asunto carece de relevancia constitucional cuando (i) la discusión "se limite a la simple determinación de aspectos legales de un derecho" o (ii) sea evidente "su naturaleza o contenido económico porque se trata de una controversia estrictamente monetaria con connotaciones particulares o privadas que no representen un interés general".

1. El caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental. La Sala Plena ha precisado que este criterio exige que la relación de la solicitud del accionante con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados sea directa, esto es, "clara, marcada e indiscutible", que no indirecta o eventual82. Asimismo, es necesario que "la causa que origina la presentación de la acción suponga el desconocimiento de un derecho fundamental"83, es decir, que "sean prima facie desconocidos como consecuencia de la decisión judicial que se cuestiona"84. Por contera, este requisito exige al juez "indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes".

1. La tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates. La Corte Constitucional ha insistido en que la acción de tutela en contra de providencias judiciales no debe tener por objeto "reabrir debates concluidos en el proceso ordinario"85. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha precisado que cuando el accionante "se restringe a cuestionar el sentido de la decisión adoptada y la valoración que realizaron los jueces ordinarios en relación con las pruebas del expediente"86, resulta evidente "el ejercicio de la acción de tutela como una instancia adicional"87. En este sentido, la tutela en contra de una providencia judicial exige al juez constitucional "valorar si la decisión se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial y que derive la trasgresión de las garantías básicas del derecho al debido proceso"88. Solo de esta forma se garantiza "la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales como de los de las demás jurisdicciones"89.

1. La acción de tutela no satisface el requisito de relevancia constitucional. De manera general, el accionante señaló que la tutela satisfacía este requisito porque, “al evidenciar un yerro en la aplicación de los precedentes del Consejo de Estado en lo referente a la prueba de la alta experiencia calificada, pone de presente el riesgo para la igualdad y la seguridad jurídica de los administrados y, en particular, de quienes ostentan situación similar a la del actor”90. Sin embargo, la acción de tutela no satisface el requisito sub examine, porque (i) se circunscribe a un asunto de mera interpretación legal, cuya definición no corresponde al juez constitucional; (ii) no gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental y, por último, (iii) tiene por finalidad reabrir el debate resuelto por el juez ordinario. La Sala examinará, de manera conjunta, si los argumentos planteados por el accionante para justificar los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico y de violación directa de la Constitución Política superan el requisito de relevancia constitucional. Luego, analizará las razones en las que basó el desconocimiento del precedente. Finalmente, estudiará la justificación del defecto orgánico. Todo lo anterior, a la luz de los referidos “criterios de análisis” del examen de relevancia constitucional.

i. Las presuntas irregularidades asociadas a los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico y de violación directa a la Constitución Política carecen de relevancia constitucional

1. Argumentos del accionante. Para el demandante, la accionada aplicó, de manera exegética, el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991. Esto, conllevó a la exigencia de “una tarifa legal, sin atender el resto del material probatorio obrante en el proceso”91, así como al desconocimiento de “los poderes del juez contencioso”92. Lo anterior, porque negó la prestación por la ausencia de “constancias o certificaciones de la calificación de la experiencia del señor Olea Vega por parte del jefe de la entidad”93, pese a reconocer que allegó certificaciones expedidas por la DIAN, de las que podría inferirse que “adquirió experiencia altamente calificada, dado que (…) desempeñó cargos en el sector hacendario (…)”94. De lo anterior, el accionante deriva los defectos fáctico y de violación

directa de la Constitución Política. Lo primero, porque la autoridad judicial accionada no valoró la prueba que daba cuenta de que “había desempeñado cargos que implicaban la experiencia calificada”95. Lo segundo, por cuanto la sentencia es incongruente, en la medida en que reconoce que el accionante tenía derecho a la prestación, pero la niega, “con base en un requisito de índole meramente formal y que se podría acreditar con otros elementos probatorios”96. Esto último, a su juicio, “desconoce la primacía de la realidad sobre las formalidades”, prevista por el artículo 53 de la Constitución Política97.

1. Argumentos de la accionada y de la vinculada. La autoridad judicial accionada señaló que no incurrió en “rigorismo excesivo, habida cuenta de que la calificación de la experiencia laboral por parte del empleador es uno de los requisitos que prevé la normativa aplicable”98, a saber: los decretos 1661 y 2164 de 1991. Explicó que, luego de examinar “las certificaciones” expedidas por la DIAN, constató que no había “constancia de la calificación de la experiencia laboral que permitiera afirmar que alcanzó altos índices de eficiencia que justifiquen el reconocimiento y pago de la prestación reclamada”99. A su vez, la DIAN manifestó que la providencia cuestionada se ajusta a derecho, porque el demandante no acreditó el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prima técnica, previstos por los mencionados decretos. En concreto, porque no allegó “constancias o certificaciones de la calificación de la experiencia”100. Por tanto, considera que “es notorio que no se configura” el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto101. Por lo demás, ambas autoridades aseguraron que la demandante pretende reabrir el debate zanjado en el trámite ordinario, porque cuestiona la valoración probatoria y el análisis jurídico agotado en esa instancia judicial102.

1. Este asunto tiene naturaleza meramente legal. La Sala constata que los argumentos del accionante son de naturaleza meramente legal, que no constitucional. En su solicitud de tutela, el actor fundó los defectos sub examine en el alcance que, a su juicio, tiene el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991. En particular, el accionante reprochó la interpretación de la accionada respecto de (i) el alcance del requisito de experiencia altamente calificada y (ii) la valoración de las certificaciones laborales emitidas

por la DIAN. Al respecto, el demandante alega que la certificación allegada al proceso ordinario era suficiente para acreditar el requisito de la experiencia altamente calificada. Asimismo, afirma que no existe una obligación que implique que el requisito de la experiencia requerida para acceder a la prestación solo puede calificarla "el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite"103. En este sentido, para la Sala es claro que esta discusión es una cuestión meramente legal que implica definir "la interpretación más adecuada que puede darse a la normatividad"104, competencia exclusiva de la autoridad judicial ordinaria. Nótese que en el caso no está demostrado que ninguna de las posibles interpretaciones de las normas legales resulte incompatible con la Constitución o que exista un mandato superior que obligue a comprender las disposiciones legales de determinada manera. Al respecto, el actor tan solo afirmó que negar "la prestación con base en un requisito de índole meramente formal" implica el desconocimiento "de la primacía de la realidad sobre las formalidades", prevista por el artículo 53 de la Constitución Política105. Por ende, para la Sala es claro que este es un asunto que se inserta en la órbita exclusiva del juez ordinario.

1. Este asunto no gira en torno al alcance de algún derecho fundamental. Los reproches sobre el alcance del requisito de la experiencia altamente calificada y la valoración probatoria no están relacionados de forma "clara, marcada e indiscutible" con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. Esto, porque tales reproches tienen como finalidad demostrar la postura que, para el accionante, debió asumir la autoridad judicial accionada en la providencia cuestionada. Lo anterior, en la medida en que se basa en la interpretación y aplicación de las normas que regulan la prima técnica. Al respecto, la Sala reitera que la acreditación del requisito sub examine implica "justificar razonablemente la existencia de una restricción desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel"106.

1. En efecto, en la tutela, el actor tan solo expone las razones por las que se aparta del análisis probatorio de la autoridad judicial accionada, así como el alcance que, a su juicio, debió dar a las certificaciones laborales allegadas al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Al desarrollar el defecto por exceso ritual manifiesto, solo adujo que las circunstancias descritas implicaron el "desconocimiento absoluto del derecho sustancial y en

concreto, de los derechos fundamentales”107. Esto, sin explicar qué derechos fundamentales resultaban afectados y, en especial, cuáles eran los mandatos superiores que exigían interpretar las disposiciones sobre el reconocimiento de la prima técnica en determinado sentido. Asimismo, al exponer el defecto de violación directa a la Constitución Política, se limitó a afirmar que la demandada negó la prima “con base en un requisito de índole meramente formal”, desconociendo el principio de la primacía de la realidad sobre las formas108. Añadió que le exigieron aportar una “prueba de imposible consecución”109. En términos similares, al presentar argumentos para sustentar el defecto fáctico, solo adujo que sí aportó “la prueba de que había desempeñado cargos que implicaban la experiencia calificada”, pero, a su juicio, la autoridad judicial accionada no la valoró110.

1. Por lo anterior, la Corte no advierte que el solicitante haya justificado, de manera razonable, clara, marcada e indiscutible, la existencia de una restricción desproporcionada a los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. Sobre este punto debe reiterarse que la evaluación del juez de tutela del defecto fáctico exige que se esté ante la contraevidencia o abierta irrazonabilidad de la valoración probatoria111. En ese sentido, el simple desacuerdo de una de las partes con esa valoración en modo alguno es suficiente para estructura el alegado defecto. Antes bien, la acreditación de una mera inconformidad que prima facie no tiene tal gravedad es una razón que redunda en la ausencia de relevancia constitucional del asunto.

1. Este asunto tiene por finalidad reabrir el debate concluido en el proceso ordinario. En concreto, respecto del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prima técnica. La Sala insiste en que el demandante se limitó a cuestionar la interpretación y aplicación del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991, así como la valoración probatoria que hizo la autoridad judicial accionada. Lo primero, en tanto reprocha que no hubiese acogido la postura propuesta en la acción de tutela, que difiere de la tesis de la sentencia cuestionada. Lo segundo, en cuanto pretende que, de las certificaciones allegadas al proceso ordinario, la autoridad accionada derive el cumplimiento del requisito para acceder a la prima técnica. La Sala advierte que, al menos prima facie, la sentencia cuestionada no es

ostensiblemente arbitraria. De un lado, porque una interpretación literal del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991 permite inferir que "[l]a experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite". De otro lado, habida cuenta de que la Subsección demandada sí valoró las certificaciones aportadas por el actor, pero le dio un alcance distinto al que anhela el demandante. En efecto, la accionada relacionó los cargos desempeñados por el actor, conforme a las referidas certificaciones112. Pese a esto, concluyó que tales certificaciones sólo daban cuenta de "los tiempos de servicios y cargos desempeñados"113, que no de la evaluación de "la experiencia altamente calificada del libelista"114.

i. Las presuntas irregularidades asociadas al defecto por desconocimiento del precedente carecen de relevancia constitucional

1. Argumentos del accionante. El demandante afirmó que la accionada desconoció, sin justificación, el precedente del Consejo de Estado, según el cual, la experiencia altamente calificada se acredita por medio de "certificados o constancias escritas en las que consten i) el nombre o razón social de la entidad o empleador; ii) fechas de ingreso y retiro; iii) nombre del funcionario y cédula de ciudadanía y iv) cargos desempeñados"115. A su juicio, la autoridad judicial demandada desconoció esta "regla jurisprudencia clara" sobre "la forma de probar la experiencia altamente calificada". Esto, al negar la prestación "con base a un requisito probatorio que no fue exigido en casos idénticos, en los cuales la misma corporación judicial s[í] otorgó este beneficio económico", y que "nunca había exigido que se acreditada en casos previos"116. En criterio del accionante, la variación del precedente implica el desconocimiento de su derecho a la igualdad, así como de su "confianza legítima y la seguridad jurídica". Lo anterior, toda vez que el actor "tenía la expectativa legítima de que su caso fuera fallado por el Consejo de Estado aplicando los criterios que la misma Corporación había empleado para resolver situaciones similares cuando se trataba de funcionarios de la DIAN"117.

1. Argumentos de la accionada y de la vinculada. La autoridad judicial accionada señaló que no desconoció el precedente de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Por el contrario, adujo que, de manera “pacífica y reiterativa”, la referida sección “ha considerado que es imprescindible que se aporte la certificación de la experiencia laboral que dé cuenta de que se excedió la exigida para el desempeño del empleo y que fue adquirida por el empleado en la ejecución de tareas que requieren la aplicación de conocimientos altamente especializados, a su vez, niveles de capacitación y práctica distintos a los ordinarios o básicos”118. En este sentido, insistió en que las certificaciones allegadas por el demandante no daban cuenta de esta información. Por su parte, la DIAN precisó que la Subsección demandada “citó y fundamentó su decisión en múltiples sentencias” en las que la Subsección Segunda del Consejo de Estado negó las pretensiones de empleados de la DIAN por no allegar “la constancia de calificación de la experiencia laboral”, conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables119.

1. Este asunto tiene naturaleza meramente legal. La Sala Sexta reconoce que el demandante enunció providencias de distintas secciones del Consejo de Estado que dan cuenta de una postura jurisprudencial distinta a la que asumió la autoridad judicial accionada. En particular, respecto a la acreditación de la experiencia altamente calificada por medio de certificaciones laborales. Sin embargo, el debate que subyace al defecto alegado es, de nuevo, la inconformidad del accionante respecto de la interpretación de la ley efectuada por la accionada, a saber, del requisito de la experiencia altamente calificada para acceder a la prima técnica, así como el alcance de las certificaciones de cargos para demostrarlo. Esto, habida cuenta de que la postura jurisprudencial asumida por la accionada en la sentencia de 27 de mayo de 2021 se basó en la exigencia de un requisito previsto por los decretos 1661 y 2164 de 1991120. En esa medida, la Sala considera que el demandante cuestiona la interpretación legal que hizo la autoridad judicial accionada respecto de la forma de demostrar el requisito en cuestión. Por tanto, considera que el actor propone un juicio de corrección de la decisión judicial, que no de constitucionalidad de esta.

1. Este asunto no gira en torno al alcance de algún derecho fundamental. Esto, porque el

demandante no plantea argumentos que den cuenta de una afectación directa a las dimensiones constitucionales de los derechos y garantías alegados. Por el contrario, sus cuestionamientos se refieren a la aplicación de la norma en el caso concreto. En principio, el demandante expone razones para justificar por qué media un asunto de carácter constitucional, a saber: la presunta vulneración del derecho a la igualdad, la confianza legítima y la seguridad jurídica. Lo anterior, habida cuenta de la presunta existencia de una "regla jurisprudencial clara" sobre "la forma de probar la experiencia altamente calificada"121. Sin embargo, no desarrolló las razones por las que considera que (i) el hecho de que existan posiciones jurisprudenciales distintas desconoce la seguridad jurídica o la confianza legítima y (ii) el precedente aplicable es el que alega, que no el aplicado por el Consejo de Estado122. En efecto, se limitó a señalar, de un lado, que exigir un requisito que nunca había sido exigido a personas en situaciones fácticas similares, implica un tratamiento "diferenciado injustificado"123. De otro lado, que variar de manera súbita el precedente sobre la forma de acreditar la experiencia altamente calificada "afecta la confianza legítima y la seguridad jurídica". Esto, porque confiaba en que su caso sería resuelto con base en los mismos criterios que, de manera previa, había utilizado la Corporación124. Asimismo, que esto último implica la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, "pues se cambian de forma caprichosa las reglas jurisprudenciales para acceder a un derecho en un caso concreto"125.

1. Al respecto, la Sala considera que la existencia de posturas jurisprudenciales distintas no implica, per se, el desconocimiento de los derechos y de las garantías enunciadas por el accionante. Al contrario, el accionante debe demostrar que, en concreto, dicha situación afecta de manera directa los derechos y garantías constitucionales mencionados en la demanda. En el caso sub examine, el demandante tan solo afirmó que se desconocieron sus derechos a la igualdad, a la confianza legítima, así como la seguridad jurídica (párr. 9 y 35). Además, no dio cuenta de la vigencia de la posición jurisprudencial sobre la prueba de la experiencia altamente calificada, referida en su escrito de tutela. Lo anterior, a pesar de que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el precedente tiene que ser vinculante y vigente126. Tampoco explicó por qué la autoridad judicial accionada varió, de manera abrupta, dicha postura jurisprudencial. Esto último, máxime si, al menos prima facie, la sentencia de 27 de mayo de 2021 tiene como fundamento "asuntos de similares contornos"

en los que la Sección Segunda del Consejo de Estado negó “las súplicas de la demanda de empleados de la [DIAN], que si bien acreditaron su designación en propiedad y el título de formación avanzada, no allegó ‘la constancia de calificación de la experiencia laboral’, requisito que prevé la normativa vigente para ser beneficiario de la prestación solicitada”127. Del mismo modo, la existencia de diferentes posturas jurisprudenciales al interior de la Sección Segunda del Consejo de Estado es un asunto que, en principio, podría ser materia de unificación por esa Alta Corte, conforme a sus competencias, sin que la Sala tenga la facultad constitucional de asumirla, habida cuenta del carácter taxativo de esas competencias y del ámbito limitado de evaluación judicial propio de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. Este asunto tiene por finalidad reabrir el debate concluido en el proceso ordinario. Por todo lo anterior, la Sala considera que el demandante pretende reabrir un debate concluido en el proceso ordinario. De un lado, porque, como se mencionó, la divergencia interpretativa que propone el demandante implica examinar la regulación legal del requisito de la experiencia altamente calificada, así como la valoración probatoria de la autoridad judicial accionada. De otro lado, por cuanto los argumentos del accionante están encaminados a proponer la aplicación de una interpretación jurisprudencial distinta a la que acogió la autoridad judicial accionada en la providencia cuestionada. Por lo demás, habida cuenta de que los referidos argumentos tienen como finalidad exponer razones por las que el demandante se aparta de la valoración probatoria de la autoridad judicial accionada. De esta forma, la Sala advierte que el demandante propone un juicio de corrección de la sentencia de 27 de mayo de 2021, que no de validez de esta. En contraste, no evidencia, al menos prima facie, elementos que den cuenta de actuaciones ostensiblemente arbitrarias de la autoridad judicial accionada. Lo anterior, máxime si, como se expuso, la referida sentencia está sustentada en decisiones adoptadas en “asuntos de similares contornos”128.

1. En suma, la Sala Sexta reitera que “la acción de tutela debe plantear argumentos suficientes dirigidos a demostrar que la providencia judicial afectó de manera grave un derecho fundamental”129, por medio de una “carga argumentativa y explicativa rígida”130.

No obstante, el accionante no justificó, de manera razonable, la configuración del defecto de desconocimiento del precedente, por las razones previamente expuestas.

i. Las presuntas irregularidades asociadas al defecto orgánico carecen de relevancia constitucional

1. Argumentos del accionante y de la autoridad judicial accionada. Para el demandante, la autoridad judicial "carecía de competencia para pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de apelación", en la medida en que fue apelante único131. En concreto, aseguró que la accionada no podía pronunciarse respecto de la "acreditación de la experiencia altamente calificada"132. El actor explicó que, en la sentencia de primera instancia, el ad quem negó las pretensiones de la demanda ordinaria en contra de la DIAN porque consideró que no ocupaba un cargo de carrera en propiedad. Por esto, su recurso de apelación se basó en este requisito para acceder a la prima técnica. Así las cosas, expuso que no pudo ejercer su derecho de defensa respecto a la ausencia de acreditación de la experiencia altamente calificada, por lo que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, en particular el principio de "congruencia" y de "doble conformidad"133. En contraste, la accionada señaló que debía "analizar el cumplimiento de todos los elementos legales", para verificar si el demandante era beneficiario de la prima técnica134. Lo anterior, pese a que "el recurso de apelación impetrado por el demandante como apelante único estuvo encaminado a señalar que sí tenía derechos de carrera antes de la incorporación automática" a la DIAN135.

1. Este asunto no gira en torno al alcance de algún derecho fundamental. La Sala reconoce que, al desarrollar el presunto defecto, el accionante no cuestiona el sentido de la sentencia de 27 de mayo de 2021 ni la valoración probatoria que hizo la autoridad judicial del material probatorio allegado, como ocurrió con los defectos previamente analizados. En efecto, asegura que, la presunta extralimitación de la autoridad judicial accionada implicó la vulneración del principio de congruencia y, por tanto, su derecho al debido proceso, así como

su “derecho a la doble conformidad”, en la medida en que, “en segunda instancia se le niega el reconocimiento de un derecho sustancial”136. No obstante, el demandante no expuso las razones por las que considera que el debate jurídico gira en torno al contenido y alcance de los referidos derechos fundamentales. Al respecto, se reitera que no basta con adecuar el lenguaje a una relación con los derechos fundamentales, como pretende el demandante. Es más, el accionante debía explicar por qué la presunta extralimitación implicó una restricción desproporcionada a los referidos derechos, circunstancia que no ocurrió. Lo anterior, máxime si el requisito de la experiencia altamente calificada debía acreditarse para acceder a la prima técnica que pretende el accionante. Además, el accionante tampoco demostró por qué la garantía de doble conformidad tendría obligatoria aplicación en el ámbito propio del proceso contencioso administrativo137. Ello más aún si se tiene en cuenta que el asunto debatido era el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la prima técnica, materia que, de suyo, exige determinar la acreditación de cada una de las condiciones para ello, entre las cuales se encuentra la comprobación sobre la experiencia altamente calificada.

1. Este asunto tiene por finalidad reabrir el debate concluido en el proceso ordinario. En gracia de discusión, el demandante alega el presunto desconocimiento de garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, como son el principio de congruencia y el derecho a la doble conformidad. No obstante, para la Sala es evidente que el actor pretende reabrir el debate concluido en el proceso ordinario, porque lo que subyace al defecto sub examine es el pronunciamiento respecto del requisito de la experiencia altamente calificada. En efecto, adujo que, en segunda instancia, se negó el “reconocimiento de un derecho sustancial por razones que no fueron estudiadas en el marco del proceso”138 en primera instancia. En tal medida, pretende el reconocimiento de la prestación, porque, a su juicio, satisfizo los requisitos para acceder a la misma. En contraste a sus argumentos, la Sala Sexta advierte que, al menos prima facie, la autoridad judicial accionada no actuó de manera ostensiblemente arbitraria o ilegítima. De un lado, porque es razonable que, al constatar el cumplimiento del requisito que sirvió de base para negar la prestación en primera instancia, examinara si el demandante satisfacía las demás exigencias para acceder a la prima. De otro lado, por cuanto, en la providencia de 28 de febrero de 2019, el tribunal de primera instancia advirtió que, habida cuenta de que no encontró “satisfecho el primer requisito para solicitar

la prima técnica, (…) no se hac[ía] necesario estudiar los restantes”139. Por lo demás, porque, conforme a lo previsto por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, “[e]l silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus”.

1. Así las cosas, para la Sala es claro que los argumentos que el demandante expuso para sustentar los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico, de violación directa de la Constitución Política, de desconocimiento del precedente y orgánico, no tienen “una clara y marcada importancia constitucional que haga procedente la intervención del juez de tutela”140. Esto, por cuanto el demandante expone argumentos de carácter meramente legal que no tienen relación directa con contenidos constitucionales de los derechos fundamentales invocados y, por tanto, tienen como finalidad reabrir el debate del proceso ordinario. Por consiguiente, la Sala Sexta confirmará la sentencia de tutela de 27 de mayo de 2022, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

1. Síntesis

1. El 16 de diciembre de 2021, Mario Bernardo Olea Vega interpuso acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Esto, al considerar que la sentencia de 22 de mayo de 2021 incurre en los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico, sustantivo por desconocimiento del precedente, orgánico y de violación directa de la Constitución Política. Por consiguiente, adujo que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad jurídica, así como los derechos laborales y de carrera adquiridos. En este sentido, solicitó dejar sin efectos la referida sentencia y ordenar a la accionada proferir una nueva decisión. El juez de tutela de primera instancia negó el amparo, mientras que, el de segunda, declaró improcedente la acción de tutela. Esto último, porque no satisfizo los requisitos de relevancia constitucional y de subsidiariedad.

1. La Sala Sexta de Revisión de Tutelas reiteró el carácter excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, así como los “criterios de análisis” a la luz de los cuales los jueces de tutela deben efectuar el examen del requisito de relevancia constitucional. Asimismo, confirmó la sentencia de segunda instancia, por las razones expuestas en esta providencia. Esto, por cuanto concluyó que la acción de tutela no satisfacía el requisito de relevancia constitucional. Lo anterior, porque los cuestionamientos del demandante (i) se circunscriben a asuntos meramente legales respecto de los cuales no concurre un mandato constitucional que prescriba determinado sentido interpretativo de los preceptos que regulan el caso; (ii) no demuestran que la interpretación del juez contencioso interfiriese en el contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental y, por último, (iii) tienen por finalidad reabrir el debate resuelto por el juez ordinario, respecto de lo cual la acción de tutela es improcedente.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la decisión de 27 de mayo de 2022, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de la cual revocó el numeral primero de la sentencia de 3 de marzo de 2022, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-274/23

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Se otorga un alcance errado al requisito de relevancia constitucional, en materia de tutela contra providencias judiciales (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-8.895.778

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto de la adoptada mediante la sentencia T-274 de 2023 pues, contrario a lo sostenido por la Sala, la solicitud de tutela supera el análisis del requisito de relevancia constitucional.

En general, si bien se trata de una discusión sobre una prima técnica lo cierto es que su relevancia constitucional es evidente: (i) el asunto no se reduce a una simple interpretación de la ley, sino que involucra de manera protagónica principios de la mayor entidad constitucional como son la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y el principio de igualdad; (ii) es claro que dichos principios constitucionales podrían verse afectados por la interpretación de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, siendo necesario hacer un examen de fondo para dirimir tal cuestión; y (iii) los cuestionamientos sobre las exigencias para el reconocimiento de la prima técnica no reabren el debate que tuvo lugar ante el juez ordinario, sino que plantean seriamente posibles defectos -principalmente fáctico y procedimental- en los que dicho juez habría incurrido.

En particular, en relación con dicho análisis respecto de los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico y de violación directa a la Constitución Política, me aparto por las siguientes razones:

Primero, se adirma que “en el caso no está demostrado que ninguna de las posibles interpretaciones de las normas legales resulte incompatible con la Constitución o que exista un mandato superior que obligue a comprender las disposiciones legales de determinada manera”.

Sin embargo, una de dichas interpretaciones sí resulta incompatible con el ordenamiento superior. Así, todos los defectos en los que presuntamente incurrió la providencia cuestionada -salvo el defecto por desconocimiento del precedente y el orgánico- se concretan en un problema jurídico que se circunscribe a la forma en que se debe probar el

requisito de la “Experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica, en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, durante un término no menor de tres (3) años” para la obtención de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada. Esto es, determinar si la acreditación de tal requisito debe hacerse necesariamente a través de una certificación que expida el jefe de la DIAN -interpretación exegética, presuntamente efectuada por la accionada, del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991- o si es posible, en virtud de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, que el juez natural efectúe una valoración con base en las certificaciones laborales y demás medios probatorios obrantes en el expediente. La primera interpretación parece no ajustarse al espíritu que la Constitución le imprimió al derecho al debido proceso y, por tanto, constituiría una restricción desproporcionada al mismo. Aún más, se encuentran en juego las garantías previstas en el artículo 53 de la Constitución Política, en especial la relacionada con la “primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”.

Segundo, afirma también la sentencia que el accionante no justificó de manera razonable, clara e indiscutible, la existencia de dicha restricción desproporcionada a su derecho fundamental. No obstante, una lectura cuidadosa de su escrito muestra que a lo largo de su solicitud explicó la manera en que una u otra interpretación podía afectar su derecho fundamental.

Tercero, la sentencia termina haciendo un estudio de fondo sobre la ocurrencia o no de los defectos alegados en su análisis de procedencia:

“la sentencia cuestionada no es ostensiblemente arbitraria. De un lado, porque una interpretación literal del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991 permite inferir que ‘[l]a experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite’. De otro lado, habida cuenta de que la Subsección demandada sí valoró las certificaciones aportadas por el actor,

pero le dio un alcance distinto al que anhela el demandante. En efecto, la accionada relacionó los cargos desempeñados por el actor, conforme a las referidas certificaciones. Pese a esto, concluyó que tales certificaciones sólo daban cuenta de 'los tiempos de servicios y cargos desempeñados', que no de la evaluación de 'la experiencia altamente calificada del libelista".

Es decir, la sentencia termina realizando de alguna manera una valoración probatoria y adoptando la interpretación del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991 sin mayor justificación y sin desvirtuar ni hacer referencia de forma alguna al principio de prevalencia de lo sustancial sobre las formas.

En cuanto al defecto por desconocimiento del precedente, me separo igualmente del análisis de la relevancia constitucional puesto que la presunta falta de uniformidad de las decisiones de la alta corporación accionada, en las que ha decidido de distintas maneras casos que guardan gran similitud, hacía necesaria la intervención del juez constitucional para garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica, que deben caracterizar a la administración de justicia.

Contrario a lo expuesto en la sentencia, la existencia de distintas posturas jurisprudenciales sobre un mismo asunto sí implica, en principio, el desconocimiento de los derechos a la seguridad jurídica y la igualdad. Por tanto, no era dable exigir al accionante que, para la procedencia de la tutela, además de mostrar las distintas decisiones que la autoridad judicial ha adoptado en supuestos fácticos similares, explicara por qué la autoridad judicial accionada varió, de manera abrupta, dicha postura jurisprudencial. Esa es una tarea que debe asumir el juez de tutela al momento de adoptar una decisión de fondo. Y si bien es cierto la existencia de diferentes posturas jurisprudenciales al interior de la Sección Segunda del Consejo de Estado es un asunto que podría ser materia de unificación por esa Alta Corte, también es cierto que por ello no desaparece la posible vulneración de derechos fundamentales del accionante. Mientras se considere afectado un derecho fundamental, la

intervención del juez constitucional es procedente.

Discrepo también del análisis frente al defecto orgánico puesto que, con la intención de argumentar la falta de relevancia constitucional de este defecto, la sentencia termina haciendo un estudio de fondo del mismo, cuando afirma:

“la autoridad judicial accionada no actuó de manera ostensiblemente arbitraria o ilegítima. De un lado, porque es razonable que, al constatar el cumplimiento del requisito que sirvió de base para negar la prestación en primera instancia, examinara si el demandante satisfacía las demás exigencias para acceder a la prima. De otro lado, por cuanto, en la providencia de 28 de febrero de 2019, el tribunal de primera instancia advirtió que, habida cuenta de que no encontró ‘satisfecho el primer requisito para solicitar la prima técnica, (…) no se hac[ía] necesario estudiar los restantes’. Por lo demás, porque, conforme a lo previsto por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, ‘[e]l silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus’”.

Como es claro, el caso plantea asuntos de naturaleza constitucional que ameritaban ser definidos por esta corporación y, como motivó con suficiencia el accionante, la eventual confirmación de los defectos alegados habría podido vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 C.P.) y los principios constitucionales de igualdad (artículo 13 C.P.) y seguridad jurídica (artículo 83 C.P.). La Sala debió, por tanto, hacer un estudio de fondo de los defectos planteados.

Por las razones expuestas, salvo el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Resolución 5232 de 11 de diciembre de 1991, p. 105.

2 Expediente digital. Demanda de tutela, p. 2. Cfr. Sentencia de 27 de mayo de 2021, pp. 14 y 15.

3 Expediente digita. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Demanda y anexos, p. 697.

5 Ib., pp. 707 y 708.

6 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Comunicado de incorporación automática y de ubicación, p. 2459.

7 Demanda de tutela, p. 2.

8 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Solicitud de reconocimiento de la prestación, p. 64.

9 Esto, de conformidad con lo previsto por el artículo 4 del numeral 4.3. del Decreto 4090 de 2008. En efecto, en el referido oficio, la DIAN explicó que el cargo de Inspector IV Código 408 Grado 08 que desempeñaba el accionante correspondía al nivel profesional. Cfr. Ib., p. 49.

10 Ib., pp. 51 y 52. Para la DIAN, estos últimos funcionarios son quienes tenían derecho a la prima, de conformidad con lo previsto, entre otros, por el Decreto 1724 de 1997, que modificó el Decreto Ley 1661 de 1991. Asimismo, afirmó que, conforme a lo dispuesto por el Decreto 2177 de 2006 que modificó el artículo 3 del Decreto 2164 de 1991, las solicitudes para el reconocimiento de la prestación se examinarían y decidirían conforme a los criterios allí definidos, entre ellos los niveles jerárquicos que tenían derecho a la prestación.

11 Ib., p. 49. En concreto la DIAN señaló que “la norma contiene la expresión ‘a quienes se

les haya otorgado’, lo que comporta que a quienes la Administración les haya otorgado o reconocido el incentivo económico que nos ocupa, lo continuarán percibiendo, presupuesto fáctico cuya realización presupone la expedición de acto administrativo en firme que así lo dispone, obviamente proferido antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997”. Para la entidad, la referida disposición pretendía garantizar los derechos adquiridos, que no meras expectativas.

12 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Recurso de reposición en contra del oficio 100000202-00504 de 30 de junio de 2015, pp. 67 a 75.

13 Ib. Constancia de notificación personal, p. 61.

14 Ib. Acta individual de reparto de la demanda, p. 261.

15 Ib., p. 19.

16 Ib.

17 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Demanda, p. 5.

18 Esto, de conformidad con lo previsto por el artículo 4.3. del Decreto 4049 de 2008. La accionada mencionó el aparte a del artículo 2 del Decreto 1661 de 1991, el artículo 3 del Decreto 1724 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 1336 de 2003. Conforme a estos, concluyó que “los empleados públicos de los niveles jerárquicos Directivo, Asesor o Jefes de Oficina Asesora son quienes tienen derecho al reconocimiento de esta prima técnica”. Cfr. Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Contestación de la DIAN, p. 834 a 835

19 Ib., p. 841.

20 Ib., p. 847.

21 Ib., p. 845.

22 Ib., p. 855.

23 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Sentencia de 28 de febrero de 2019, p. 1106.

24 Ib., p. 1118.

25 Ib.

26 Expediente digital. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Recurso de apelación, pp. 1127 y 1128.

27 Ib.

28 Ib., p. 1128.

29 Ib., pp. 1128 a 1130.

30 Esta decisión fue notificada al accionante el 26 de junio de 2021.

31 Expediente digital. Sentencia de 27 de mayo de 2021, p. 19.

32 Ib.

33 Ib., p. 20.

34 Ib.

35 Ib. Al respecto, agregó que dichas constancias “no constituyen per se una calificación de su experiencia laboral, máxime si se tiene en cuenta que la única experiencia que debió ser valorada y calificada por el jefe del organismo fue la adquirida en el ejercicio de los cargos de profesional universitario 3020, profesional aduanero 2319, profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 22 y profesional en ingresos públicos III, 32-24 (empleos que desempeñó hasta que entró en vigencia el Decreto 1724 de 1997), pues se reitera, la experiencia altamente calificada requiere de la valoración del jefe del organismo por cuanto alude a condiciones profesionales de excelencia que por razones de estudios, conocimientos, talentos, destrezas y habilidades, exceden los requisitos establecidos para ocupar un empleo”.

36 Ib., pp. 20 y 21. La autoridad judicial accionada mencionó las siguientes providencias: “Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 14 de febrero de 2019 (rad. 25000-23-42-000-2012-00910-01(3607-17). En Igual sentido consultar las sentencias del 7 de febrero de 2019, radicado: Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01888-01(4094-15), del 28 de marzo de 2019, radicado: 25000-23-42-000-2013-02349-01(1007-17) y del 19 de marzo de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2012-01471-01(1171-14)”. Asimismo, citó la sentencia del 2 de mayo de 2019, radicado: 76001-23-33-000-2013-00425-01(0517-15).

37 Demanda de tutela, p. 1.

38 Ib., p. 29.

39 Ib., p. 30.

40 Este artículo prevé que “[p]ara tener derecho a Prima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado. || a)- Título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de tres (3) años; o || b)- Evaluación del desempeño. (…) Parágrafo 2.- La experiencia que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite”.

42 Expediente digital. Auto admisorio de 13 de enero de 2022, p. 1.

43 Expediente digital. Contestación de la acción de tutela por parte de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, p. 2.

44 Ib. En particular, señaló que tales certificaciones “solo daban cuenta del tiempo de servicio del libelista, los cargos por él ocupados y las funciones desempeñadas, sin que se advirtiera constancia de la calificación de la experiencia laboral que permitiera afirmar que alcanzó altos índices de eficiencia que justifiquen el reconocimiento y pago de la prestación reclamada, específicamente en lo concerniente a su desempeño en los empleos que ocupó desde el momento en que fue designado en propiedad en la Dirección de Impuestos

Nacionales (6 de agosto de 1992) y la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 (11 de julio de 1997)".

45 Ib., p. 3. La accionada refirió las sentencias de 14 de febrero de 2019 (rad. 25000-23-42-000-2012-00910-01(3607-17)), 7 de febrero de 2019 (rad. 25000-23-42-000-2013-01888-01(4094-15)), 28 de marzo de 2019 (rad. 25000-23-42-000-2013-02349-01(1007-17)) y 19 de marzo de 2020 (rad. 25000-23-42-000-2012-01471-01(1171-14)), entre otras.

46 Ib., p. 3. Para la accionada, esto fue así porque "las constancias aportadas en el plenario no permitían advertir la valoración del jefe del organismo que aludiera a condiciones profesionales de excelencia que por razones de estudios, conocimientos, talentos, destrezas y habilidades, excedían los requisitos establecidos para ocupar un empleo".

47 Expediente digital. Informe de la DIAN, p. 5.

48 Ib., p. 3.

49 Expediente digital. Sentencia de tutela de 3 de marzo de 2022, p. 8. El a quo precisó que el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991 prevé que "[l]a experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite".

50 Ib., p. 8.

51 Ib., p. 10. El a quo señaló que las subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado han considerado "que es imprescindible que se aporte la certificación de la experiencia laboral que dé cuenta de que se excedió la exigida para el desempeño del empleo y que fue adquirida por el empleado en la ejecución de tareas que requieren la aplicación de conocimientos altamente especializados".

52 Ib.

53 Expediente digital. Impugnación al fallo de tutela de 3 de marzo de 2022, p. 8.

54 Ib.

55 Ib., p. 9.

56 Ib., p. 10.

57 Ib. Para el accionante, esto también “implica la violación del derecho de acceso a la justicia de los servidores públicos que reclaman la referida prestación”.

58 Expediente digital. Sentencia de tutela de 27 de mayo de 2022, p. 9.

59 Ib., p. 10.

60 Ib.

61 Demanda de tutela, p. 1.

62 Sentencia SU-387 de 2022.

63 Sentencias SU-103 de 2022, SU-355 de 2020, SU-587 de 2017 y SU-573 de 2017.

64 Sentencia SU-355 de 2020 y C-590 de 2005.

65 Sentencia C-590 de 2005.

66 Sentencias T-075 de 2023 y T-292 de 2021: “El apoderamiento judicial en sede de tutela debe observar las siguientes reglas: (i) el poder debe constar por escrito y éste se presume auténtico, (ii) el mandato puede constar en un acto de apoderamiento especial o en uno de carácter general, (iii) quien pretenda ejercer la acción de tutela mediante apoderado judicial debe conferir facultades expresas para el ejercicio de esta acción constitucional y (iv) el destinatario del acto de apoderamiento debe ser un abogado con tarjeta profesional vigente”. En el caso concreto, obra en el expediente poder, mediante el cual la accionante (i) confirió por escrito, (ii) poder especial, (iii) para “interponer acción de tutela contra la decisión de 27 de mayo de 2021 proferida por la Subsección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado”, (iv) a Humberto Antonio Sierra Porto, quien, de acuerdo con la información disponible en la página web del Consejo Superior de la Judicatura, es abogado con tarjeta profesional vigente (fecha de consulta: 26 de junio de 2023).

67 La Sala precisa que el actor mencionó, como autoridad judicial accionada, a la Sección Segunda del Consejo de Estado. No obstante, por medio del auto de 13 de enero de 2022, el a quo admitió la acción de tutela en contra del “Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A”.

68 Sentencias T-240 de 2021 y SU-116 de 2018.

70 Sentencia SU-573 de 2019. En otras palabras, la relevancia constitucional busca, entre otros, (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, por último, (iii) impedir que “la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces”. En el mismo sentido, la sentencia T-248 de 2018: “Este requisito (...) implica evidenciar que la cuestión que se entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes, pues el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones”.

71 Id.

72 Sentencia SU-573 de 2019. Cfr. Sentencia SU-215 de 2022: “La acción de tutela debe plantear argumentos suficientes dirigidos a demostrar que la providencia judicial afectó de manera grave un derecho fundamental. En ese sentido, no basta con la sola referencia a la afectación de las garantías superiores para encontrar probada la relevancia constitucional”.

73 Id. En el mismo sentido, la sentencia T-248 de 2018: “Por tanto, solo la evidencia prima facie de una afectación o vulneración de facetas constitucionales de los derechos fundamentales permite superar el requisito de relevancia constitucional de la tutela en contra de providencias judiciales”.

74 Sentencia T-422 de 2018.

75 Sentencia T-555 de 2019.

76 Sentencia C-590 de 2005. Cfr. Sentencia T-555 de 2019: “De esta manera, se garantiza la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones y, de contera, se erige en garantía misma de la independencia de los jueces ordinarios”.

77 Sentencia SU-134 de 2022.

78 Id.: “Este enfoque impide que el mecanismo de amparo constitucional sea utilizado indebidamente como una instancia adicional para discutir los asuntos de índole probatorio o de interpretación de la ley que dieron origen a la controversia judicial. En el marco de cada proceso, las partes cuentan con los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios dispuestos por el legislador para atacar las decisiones de los jueces que estimen arbitrarias o incompatibles con sus derechos. Si luego de agotar dichos recursos persiste una clara arbitrariedad judicial, solo en ese caso se encuentra habilitada la tutela contra providencias judiciales”.

79 Id.

80 Entre muchas otras, en las sentencias SU-573 de 2019, SU-020 de 2020, SU-128 de 2021 y, recientemente, en las sentencias SU-134 de 2022, SU-214 de 2022, SU-215 de 2022, SU-326 de 2022, SU-387 de 2022 y SU-388 de 2022.

81 Sentencia SU-134 de 2022.

82 Sentencia SU-387 de 2022.

83 Sentencia SU-573 de 2019.

84 Sentencia T-248 de 2018.

85 Sentencia SU-387 de 2022.

86 Sentencia T-248 de 2018.

87 Ib.

88 Sentencia SU-134 de 2022.

89 Ib.

90 Escrito de tutela, p. 13.

91 Ib., p. 21.

92 Ib. Al respecto, el demandante señaló que dicha autoridad judicial “puede, a partir de la valoración integral del material probatorio arribado al expediente, lograr la convicción sobre la existencia del derecho, de manera tal que se aplique verdaderamente la sana crítica y no la tarifa legal”.

93 Ib., p. 19.

94 Ib.

95 Ib., p. 22.

96 Ib.

97 Ib.

98 Expediente digital. Contestación de la acción de tutela por parte de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, p. 2.

99 Ib.

100 Expediente digital. Informe de la DIAN, p. 3.

101 Ib.

102 Ib., p. 4. Cfr. Informe de la DIAN, pp. 4 y 5.

103 Parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991.

104 Sentencia SU-573 de 2019.

105 Esto, solo respecto del presunto defecto por violación directa de la Constitución Política. Cfr. Escrito de tutela, p. 22.

106 Sentencia SU-573 de 2019. Cfr. Sentencia SU-128 de 2021.

108 Ib., p. 22.

109 Ib.

110 Ib., pp. 22 y 23.

111 Cfr. Sentencias SU-288 de 2022, SU-387 de 2022, SU-129 de 2021, entre otras.

112 Expediente digital. Sentencia de 27 de mayo de 2021, pp. 16 y 17.

113 Ib., p. 20.

114 Ib.

115 En el escrito de tutela, el demandante refirió las siguientes providencias: sentencia de 14 de diciembre de 2015 (rad. 2011-00546-01); sentencia de 17 de noviembre de 2011 (rad. 2009-00381-01 (0692-11)), y sentencia de tutela de 22 de marzo de 2013 (rad. 2012-01204-00). Estas decisiones fueron reiteradas en el escrito de impugnación. Luego, los días 1º de febrero y 17 de mayo de 2022, remitió memoriales en los que mencionó las siguientes sentencias: sentencia de 19 de marzo de 2020 (2012-01471), dictada "en cumplimiento de un fallo de tutela"; sentencia de 5 de marzo de 2022 (rad. 2019-02413-01), trámite de tutela con ocasión del cual se emitió la primera sentencia referida, y sentencia de 28 de noviembre de 2018 (2013-00114-01).

116 Escrito de tutela, pp. 26 y 27.

117 Ib., p. 27. Luego, el actor transcribió un aparte de la sentencia C-836 de 2001, sobre la confianza legítima como garantía del derecho de acceso a la administración de justicia.

118 Expediente digital. Contestación de la acción de tutela por parte de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, p. 3.

119 Expediente digital. Contestación de la tutela de la DIAN, p. 3. La entidad refirió la sentencia de 14 de febrero de 2019 (rad. 25000-23-42-000-2012-00910-01(3607-17)). Destacó que, en esa oportunidad, la Subsección B adujo que la certificación expedida por la

DIAN no tiene “constancia de la calificación de la experiencia laboral del demandante que permita afirmar que alcanzó altos índices de eficiencia que justifiquen el reconocimiento y pago de la prestación reclamada, específicamente en lo concerniente a su desempeño en los empleaos que desempeñó desde el momento en que fue designado en propiedad (…). || Lo cual resulta determinante a la luz de lo previsto por los Decretos 1661 y 2164 de 1991 para el otorgamiento de la prima técnica por el criterio de formación avanzada y de experiencia altamente calificada, máxime si se tiene en cuenta que pretende le sea reconocida por su desempeño en dichos empleos y que aquellas normas expresamente establecen que, la experiencia será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite (…)”.

120 En la sentencia de 27 de mayo de 2021, la Subsección accionada refirió “asuntos de similares contornos” en los que la Sección Segunda del Consejo de Estado negó “las súplicas de la demanda de empleados de la [DIAN], que si bien acreditaron su designación en propiedad y el título de formación avanzada, no allegó ‘la constancia de calificación de la experiencia laboral’, requisito que prevé la normativa vigente para ser beneficiario de la prestación solicitada” (cfr. pp. 20 a 22).

121 Escrito de tutela, p. 26.

122 Al respecto, la Sala resalta que, en la sentencia de tutela de 27 de mayo de 2022, el ad quem explicó que, “el actor invocó unas sentencias que consideró favorables a sus intereses, y no explicó por qué el precedente utilizado en la sentencia cuestionada en este trámite, no podía servir de fundamento para resolver su caso concreto, y tampoco cuestionó la regla de decisión. Contrario a ello, expuso una diferencia de criterio entre la conclusión a la que llegó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado y su posición, frente a la exigencia del documento que no aportó, y que era necesario para acreditar que tenía derecho a la prestación reclamada”. Cfr. Expediente digital. Sentencia de tutela de 27 de mayo de 2022, p. 10.

123 Escrito de tutela, p. 27.

124 Ib.

125 Ib., p. 28.

126 Sentencias SU-380 de 2021, SU-309 de 2019 y SU-056 de 2018.

127 Expediente digital. Sentencia de 27 de mayo de 2021, pp. 20 a 22.

128 Sentencia de 27 de mayo de 2021, pp. 20 a 22.

129 La Sala Plena insistió, mediante la sentencia SU-215 de 2022, en que “es fundamental lograr un correcto entendimiento de los hechos y del problema jurídico, pues así se previene la irrupción del juez de tutela en asuntos que no son de su competencia y se garantiza que la cuestión sea analizada a la luz de la Constitución”.

130 Ib.

131 Escrito de tutela, p. 28.

132 Ib.

133 Ib., p. 29.

134 Expediente digital. Contestación de la acción de tutela por parte de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, p. 3.

135 Ib.

136 Escrito de tutela, p. 29.

137 En particular, la Corte ha reconocido que esta garantía es “obligatoria en el ámbito penal” y que, “en los demás procedimientos, el Congreso puede decidir si amplía esta garantía a otros ámbitos o si la mantiene reservada solo a algunos procesos en los que considera que también debe ser aplicada la doble conformidad”. En particular, explicó que “se ha establecido el derecho a la doble conformidad en los procesos sancionatorios disciplinarios, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y en la acción de repetición contra altos funcionarios del Estado”. En concreto, precisó que, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, esta garantía procede “[c]uando se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el vicepresidente de la República o los congresistas, sin importar el tipo de sanción”, de conformidad con lo previsto por el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021. Cfr. Sentencia C-414

de 2022.

138 Ib.

139 Expediente digital. Sentencia de 28 de febrero de 2019, p. 21.

140 Sentencia SU-134 de 2022. Cfr. Sentencia T-075 de 2023.