



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado número: 11001-03-15-000-2022-03908-00.
Accionante: Juan Luis Castellanos Sierra.
Accionados: Presidencia de la República.
Referencia: Acción de tutela.

Tema: acción de tutela contra actos del Presidente de la República.

Subtema 1: requisitos de procedencia.

Subtema 2: inexistencia de una conducta frente a la que se pueda realizar el juicio de vulneración de un derecho fundamental.

Subtema 3: falta de legitimación en la causa por activa.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide en primera instancia, la acción de tutela presentada por Juan Luis Castellanos Sierra en contra de la Presidencia de la República.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de tutela

Juan Luis Castellanos Sierra, actuando en nombre propio¹, presentó acción de tutela² en procura de la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la democracia. Tales garantías las consideró vulneradas por la Presidencia de la República, pues según afirmó, el Presidente Iván Duque Márquez ha manifestado ante medios de comunicación escritos, televisivos y virtuales, que no permitirá la entrada del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros y otros dignatarios, a la ceremonia de posesión del presidente electo Gustavo Petro Urrego.

1.2. Hechos, pretensiones y argumentos de la acción de tutela

1.2.1. Juan Luis Castellanos Sierra afirmó que en días pasados el Presidente de la República Iván Duque Márquez difundió la noticia en medios de comunicación escritos, televisivos y virtuales, que no permitirá la entrada del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, y otros dignatarios, a la ceremonia de posesión del presidente electo Gustavo Petro Urrego, bajo el argumento de que Colombia no reconoce su gobierno como legítimo.

1.2.2. A juicio del señor Castellanos, dicha prohibición implica la restricción de la “libertad” que tiene el nuevo mandatario Colombiano, situación que contraría el Estado social de derecho establecido en el artículo 1º de la Constitución Política, y a su vez, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, y a la democracia, contenidos en los artículos 13, 16 y 40 superiores, respectivamente.

1.2.3. Por lo anterior, solicitó la protección de los derechos invocados y, en consecuencia, pidió que se ordenara al Presidente de la República Iván Duque Márquez, que cesara su injerencia en la posesión del presidente electo Gustavo

¹ Archivo electrónico identificado con certificado CF26C4A7B5373D33 194B636CCE121192 C5B533EFE064353E 198662918C4903CA, ubicado en el índice 2 del expediente digital.

² Ibidem.



Petro, y le permitiera invitar a quien estimara conveniente.

1.3. Trámite de tutela e intervenciones

1.3.1. El despacho del magistrado ponente admitió la acción de tutela mediante auto del 19 de julio de 2022³ y ordenó comunicar a la Presidencia de la República como parte accionada, y vincular al presidente electo Gustavo Petro Urrego, como tercero con interés.

1.3.2. La **Presidencia de la República**⁴, actuando por medio del apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁵, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción por falta de legitimación en la causa por activa, por inexistencia de vulneración de un derecho fundamental y por ausencia un perjuicio irremediable.

Como fundamentos de su petición expuso, por un lado, que el señor Castellanos Sierra no manifestó en su escrito que existiera alguna situación que impidiera al presidente electo Gustavo Petro Urrego, para actuar por sí mismo en el presente trámite. Por otro lado, adujo que los derechos invocados no fueron vulnerados, en la medida en que el artículo 189 superior faculta al presidente de la República a manejar las relaciones internacionales del país hasta su último día de gobierno. Finalmente, informó que el equipo del presidente electo no presentó ninguna inconformidad con los invitados a la ceremonia, pues así lo afirmaron en distintos medios de comunicación.

1.3.3. El presidente electo **Gustavo Petro Urrego** guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala tiene competencia para decidir la presente acción de tutela en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en el Decreto 2591 de 1991, en el Decreto 333 de 2021 que modificó el Decreto 1069 de 2015 y en el Acuerdo de Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 del 12 de marzo de 2019⁶.

2.2. Procedibilidad de la acción

2.2.1. Inexistencia de una conducta frente a la que se pueda realizar el juicio de vulneración de un derecho fundamental

2.2.1.1. La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, es un mecanismo preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales, que considere vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley⁷.

³ Archivo electrónico identificado con certificado 7D45398B23EE258D 58E22C372AE77E22 88C31C11F6F0BC1B CAE280AAF4C39401, ubicado en el índice 4 del expediente digital.

⁴ Archivo electrónico identificado con certificado 20B60059ADA5CF02 ABF11F1676D41D2C 7359CCE565BE70D9 FF29ADDA2BD3443C, ubicado en el índice 8 de del expediente digital.

⁵ Archivo electrónico identificado con certificado BACFFA42D44CE5BA 6CE58690AE8ED740 C89E34F153C95BC9 86A49BD9209D897C, ubicado en el índice 8 del expediente digital.

⁶ Publicado en el diario oficial 50.913 del 1 de abril de 2019.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-867 de 2013: “Esta Corporación, en ejercicio de su labor como intérprete autorizado de la Constitución, ha determinado en reiterada jurisprudencia, el alcance y contenido que el Constituyente otorgó al artículo 86 de la Carta Política, resaltando que la acción judicial en él contemplada, además de ostentar un carácter preferente y sumario, tiene por principal objeto, la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos, siempre que estos se vean afectados o amenazados por la acción u omisión de



La jurisprudencia constitucional ha establecido que el objeto de la acción de tutela es lograr la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de derechos fundamentales, siempre que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares⁸.

En ese sentido, ha indicado que “el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión”⁹, puesto que, de una interpretación sistemática del artículo 86 superior y de los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991, “se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales”¹⁰. “Así pues, cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela”¹¹.

2.2.1.2. En el presente asunto, Juan Luis Castellanos Sierra solicitó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la democracia, que consideró vulnerados por la Presidencia de la República con ocasión de las manifestaciones realizadas por el Presidente Iván Duque Márquez en diferentes medios de comunicación, en las que informó que no permitirá la entrada de, entre otros presidentes, el de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro Moros, a la ceremonia de posesión del presidente electo Gustavo Petro, que se llevará a cabo el próximo 7 de agosto del año en curso.

A juicio del actor, este tipo de actuaciones atenta en contra de las garantías mencionadas y del Estado social de derecho, toda vez que permitirle al mandatario saliente imponer su voluntad frente a los asistentes al evento en mención, implicaría que Colombia dejaría de estar gobernada por la Constitución y las leyes “para ser regid[a] por un gobierno autoritario de acuerdo [con] los caprichos del gobernante de turno”¹².

La Sala, frente a la situación antes descrita, precisa que, en virtud del artículo 1º de la Constitución de 1991¹³, Colombia es un Estado social de derecho que tiene el deber de cumplimiento de unos fines en la sociedad, así como la garantía de unos derechos y deberes¹⁴ en cabeza de los ciudadanos¹⁵. Para su desarrollo, la Constitución, como unidad de regulación, dispuso de una parte dogmática que comprende los valores, principios y derechos fundamentales¹⁶, y de una parte orgánica que establece “la estructura fundamental del Estado y las atribuciones y potestades básicas otorgadas a los órganos y autoridades estatales para permitirles cumplir con sus funciones”¹⁷.

cualquier autoridad pública, o de un particular que se encuentre dentro de los supuestos de hecho contemplados en la ley”.

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2014.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-883 de 2008 y SU-975 de 2003.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2014.

¹² Archivo electrónico identificado con certificado CF26C4A7B5373D33 194B636CCE121192 C5B533EFE064353E 198662918C4903CA, ubicado en el índice 2 del expediente digital.

¹³ Constitución Política de 1991, artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹⁴ Constitución Política de 1991, artículo 95.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-747 de 1998.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001.

¹⁷ Ibidem.



En el acápite de derechos, garantías y deberes de la Constitución, también se estableció que Colombia es un Estado democrático¹⁸, principio que fue desarrollado por el artículo 40 del mismo cuerpo normativo, que dispone la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, y por el Título IV que establece la participación democrática y los partidos políticos, cuya materialización se da, entre otros, por medio del derecho al voto¹⁹. Tales elementos conforman la democracia representativa y participativa, pues los ciudadanos no solo cuentan con el derecho y el deber de elegir a sus representantes²⁰, sino también con la posibilidad y facultad de participar en las decisiones del Estado²¹. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que en virtud de dicho derecho:

“todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas”²².

Ahora bien, como se expuso, en el caso bajo estudio, el señor Castellanos Sierra cuestionó la actuación del actual mandatario en relación con la ceremonia de posesión del presidente electo Gustavo Petro Urrego, porque, en su criterio, dicha conducta afecta el Estado social de derecho al restringir la libertad del nuevo gobernante, y tal situación conlleva al desconocimiento de la Constitución, las leyes y la democracia, y responde a formas propias de un gobierno autoritario.

Es de denotar que el señor Castellanos no acreditó que el Gobierno Nacional prohibiera la entrada del presidente Nicolás Maduro y de otros dignatarios al país, así como tampoco demostró que hubiera solicitado directamente ante la Presidencia de la República, que actuara de una forma distinta, en el sentido de permitirle al presidente electo, elegir libremente a los invitados. Sin embargo, la Sala encuentra procedente exponer las siguientes reflexiones sobre el reproche por él formulado:

De conformidad con la norma que rige ese acto formal, la dirección, control y cumplimiento de los “procedimientos y principios para el desarrollo de las diversas actividades protocolarias que realice el Primer Mandatario de la Nación”²³ estarán a cargo de la Casa Militar de Palacio, dependencia que, conforme a la estructura orgánica de la rama ejecutiva, forma parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y que tiene, en términos funcionales, a su cargo la coordinación, “con los responsables de protocolo y eventos” de “los apoyos

¹⁸ Constitución Política de 1991, artículo 1.

¹⁹ Constitución Política de 1991, artículo 258.

²⁰ Constitución Política de 1991, artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; (...)”.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-637 de 2001.

²² Corte Constitucional, sentencia T-469 de 1992.

²³ Decreto 770 de 1982, “[p]or el cual se expide el Reglamento de Protocolo y Ceremonial de la Presidencia de la República”. Artículo 1. “El Reglamento de Protocolo y Ceremonial de la Presidencia de la República, establece procedimientos y principios para el desarrollo de las diversas actividades protocolarias que realice el Primer Mandatario de la Nación.

La dirección, control y cumplimiento de estas normas es responsabilidad de la Casa Militar de Palacio.

En todas aquellas actividades de ceremonial y protocolo en las cuales participe personal diplomático, la Casa Militar deberá coordinar con la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las actividades especiales no contempladas en este Reglamento, serán programadas por la Casa Militar en coordinación con la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores o con la entidad interesada”.



logísticos para la organización y desarrollo de los eventos agendados por el Despacho del Jefe de Gabinete en los que deban asistir el Presidente o Vicepresidente de la República, tanto a nivel nacional como los requeridos para el cumplimiento de la agenda internacional”²⁴.

Y, la ceremonia de posesión del presidente electo es un acto formal protocolario adelantado de acuerdo con las reglas fijadas por el Estado o la costumbre²⁵, acto en el que no confluye el ejercicio de democracia participativa o representativa, pues no supone la ejecución de mecanismos de participación ciudadana, ni de actuaciones que impliquen una función de control político, debido a que su único fin es materializar el resultado obtenido en las jornadas de votación realizadas para la elección del presidente de la República, que se da luego de una actividad democrática en la que se ejerce el derecho al voto, y da cumplimiento al artículo 192 superior²⁶, que establece la manera en la que el presidente electo debe tomar posesión de su cargo.

Así las cosas, el hecho de que el Presidente Iván Duque Márquez anuncie por medios de comunicación, su propósito de delimitar el universo de personas que puede participar en la ceremonia de posesión del presidente electo Gustavo Petro Urrego, vendría a constituir la explicitación de una simple intención relacionada con el cumplimiento de una función constitucional que le ha sido atribuida como Jefe de Estado, de dirigir las relaciones internacionales de Colombia hasta su último día de gobierno. Una intervención del juez de tutela, como la que pretende el demandante, entrañaría una intromisión **injustificada** en el ejercicio de las facultades que tiene el Presidente de la República.

Por tanto, teniendo en cuenta la interpretación sistemática de los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991 y del artículo 86 superior, la Subsección declarará la improcedencia de la solicitud de amparo ante la inexistencia de una conducta activa u omisiva que suponga la vulneración de las garantías *iusfundamentales*, pues la organización del protocolo de posesión del presidente electo de la república es un acto que da cumplimiento a un mandato Superior y, en tal medida, no es objeto de control concreto de constitucionalidad.

2.2.2. Abona esa decisión la circunstancia particular de la falta de acreditación de los requisitos necesarios para demostrar la legitimación de Juan Luis Castellanos Sierra en la causa por activa. En efecto:

2.2.2.1. El estudio de una acción de tutela implica la revisión, como requisito de procedibilidad y presupuesto necesario para que el juez dicte una sentencia de fondo²⁷, de la legitimación en la causa por activa, entre otros, entendida como una garantía de que la persona que presente la solicitud de amparo, tenga un interés particular y directo con la protección solicitada, y que, por tanto, tenga la titularidad de los derechos fundamentales invocados²⁸. Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

²⁴ Decreto 1784 de 2017, “por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. Artículo 17. Casa Militar. Son funciones de la Casa Militar: (...).

²⁵ Manual de Protocolo elaborado por la Dirección del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/dp-ma-02_manual_de_protocolo_v42020-07-27.pdf.

²⁶ Constitución Política de 1991, artículo 192. “El Presidente de la República tomará posesión de su destino ante el Congreso, y prestará juramento en estos términos: ‘Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia’.

Si por cualquier motivo el Presidente de la República no pudiese tomar posesión ante el Congreso, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia o, en defecto de ésta, ante dos testigos”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T-416 de 1997 y T-086 de 2010.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2011.



“Artículo 10. Legitimidad e Interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

Para la Corte Constitucional “se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que se presenten las siguientes condiciones: (i) que la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”²⁹. Respecto de la procedencia de la figura de la agencia oficiosa en trámites de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia SU-055 del 2015, consideró que deben concurrir los siguientes elementos:

“(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento s[ol]o se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional”.

2.2.2.2. En el caso concreto bajo estudio, Juan Luis Castellanos Sierra manifestó en su escrito que actúa en nombre propio. En ese orden de ideas, debe la Sala verificar: (i) si él es el titular de los derechos invocados, (ii) si tiene un interés legítimo, o (iii) si se dan las condiciones para que actúe en defensa de los derechos de un tercero.

Pues bien, a pesar de que el señor Castellanos Sierra invocó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, no obstante, manifestó en su escrito de tutela lo siguiente:

“Así pues, como al Sr. Presidente IVAN DUQUE nadie le prohibió quienes podrían venir a su posesión, la Constitución le garantiza los mismos derechos al presidente elegido por voto popular Dr. GUSTAVO PETRO.

(...)

El Dr. GUSTAVO PETRO tiene el derecho de invitar a su posesión Familiares, amigos, funcionarios y demás personas que estime necesario, conveniente o por protocolo sin restricción alguna, solo a los que la ley les prohíba asistir”³⁰.

En tal sentido, es forzoso concluir que Juan Luis Castellanos Sierra no es el titular de las garantías que invocó, pues de la redacción de su solicitud, se advierte que reconoce que el titular de estos es el presidente electo Gustavo Petro Urrego, a quien consideró, se le debían garantizar; que no explicó, cómo la garantía de los derechos cuyo titular es un tercero, representa un interés legítimo para él, en especial, para la protección de los derechos fundamentales de los que sí es titular; y que tampoco demostró la satisfacción de los presupuestos para que se le tenga como agente oficioso del presidente electo, pues no acreditó que el presidente electo estuviera imposibilitado para acudir de manera directa ante el juez de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-435 de 2016.

³⁰ Archivo electrónico identificado con certificado CF26C4A7B5373D33 194B636CCE121192 C5B533EFE064353E 198662918C4903CA, ubicado en el índice 2 del expediente digital.



En consecuencia, en el presente asunto el accionante, Juan Luis Castellanos Sierra, no acreditó su legitimación en la causa por activa para solicitar la protección de los derechos mencionados, razón adicional por la que esta Sala constitucional declarará la improcedencia de la solicitud de amparo.

2.3. Conclusión

En la medida en que la Sala observa que la acción de tutela no cumplió con los requisitos de procedencia, dada la inexistencia de conducta alguna que pueda vulnerar derechos fundamentales, y a que no se acreditó la legitimación en la causa por activa, declarará la improcedencia de la petición de amparo instaurada por Juan Luis Castellanos Sierra en contra de la Presidencia de la República.

III. DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO. DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la acción de tutela por los motivos expuestos en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más expedito.

TERCERO. ENVIAR la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no sea impugnada.

Notifíquese y cúmplase,

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de Sala

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Ausente con excusa