



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado Ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil**

**Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-06983-01  
**Demandante:** IVÁN DARÍO LEZCANO LORA  
**Demandado:** CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA,  
SUBSECCIÓN A

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Resuelve la Sala la impugnación presentada por la parte actora, a través de apoderado judicial, contra la sentencia de primera instancia proferida el 19 de noviembre de 2021 por el Consejo de Estado, Sección Primera. Mediante esta providencia se declaró improcedente la solicitud de amparo por no superar las exigencias de relevancia constitucional y la subsidiariedad y se denegó la acción sobre los aspectos que superaron los requisitos de procedibilidad adjetiva.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. El señor Iván Darío Lezcano Lora, a través de apoderado judicial<sup>1</sup>, presentó acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A. En el escrito de amparo solicitó la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

2. En criterio del demandante, tal garantía constitucional fue vulnerada por parte de la autoridad judicial accionada con ocasión de la sentencia de 9 de abril de 2021, dictada en segunda instancia, que modificó el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 14 de junio de 2017, dentro del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, identificado con el número de radicación 05001-23-33-000-2016-01305-02<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El escrito constitucional se radicó el 13 de octubre de 2021 a la Secretaría General de esta Corporación.

<sup>2</sup> El citado proceso fue promovido por los señores Iván Darío Lezcano Lora, Gloria Helena Restrepo Montoya, Jesús Aníbal Gómez Zapata, Jorge Enrique Zuluaga Londoño, Luis Fernando Restrepo Hernández, Orlando de Jesús Guzmán Herrera, Rafael Pulido García, Diego Pulido Barrientos, Gabriel Jaime Peláez Restrepo, Juan Esteban Martínez Estrada, Jorge Alberto Restrepo Gallego y Jhovany Alexander Moreno Aristizábal.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

## 1.2. Pretensiones

3. Con base en lo anterior, solicitó el amparo del derecho fundamental invocado y, en consecuencia, pidió:

Que el excelentísimo Juez Constitucional ampare el derecho fundamental al debido proceso de mis representados (sic), debido a que la sentencia de segunda instancia presenta enormes defectos fácticos y defectos materiales o sustantivos.

En consecuencia el Juez Constitucional deberá anular, o dejar sin ningún efecto o expedir sentencia de reemplazo, respecto de la Acción de Grupo 05001-23-33-000-2016-01305-02 (AG)<sup>3</sup>.

## 1.3. Hechos

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. El 31 de mayo de 2016, el señor Iván Darío Lezcano Lora y otros<sup>4</sup> en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, presentaron demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios causados con ocasión de la expedición del Decreto 155 del 1º de febrero de 2016, a través del cual se ordenó la suspensión general de permisos para el porte de armas de fuego en todo el territorio nacional.

5. El conocimiento del proceso en primera instancia correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia. La referida autoridad judicial, mediante sentencia de 14 de junio de 2017, negó las súplicas de la demanda y declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

6. Lo anterior, al considerar que el DAPRE no representaba al Gobierno Nacional. De otra parte, determinó que el presunto daño reclamado por los demandantes como consecuencia de la expedición del Decreto 155 del 1º de febrero de 2016 nunca se generó, toda vez que el Estado tiene el monopolio de las armas por mandato constitucional y el permiso de porte o tenencia podía ser suspendido en cualquier momento.

7. La anterior decisión fue objeto de apelación por la parte demandante. El recurso fue resuelto por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. En sentencia de 9 de abril de 2021, la citada autoridad modificó la sentencia recurrida,

<sup>3</sup> SAMAI, índice 2, escrito denominado “*ESCRITODETUTELA*”, p. 41.

<sup>4</sup> Gloria Helena Restrepo Montoya, Jesús Aníbal Gómez Zapata, Jorge Enrique Zuluaga Londoño, Luis Fernando Restrepo Hernández, Orlando de Jesús Guzmán Herrera, Rafael Pulido García, Diego Pulido Barrientos, Gabriel Jaime Peláez Restrepo, Juan Esteban Martínez Estrada, Jorge Alberto Restrepo Gallego, Jhovany Alexander Moreno Aristizábal.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

en el sentido de “*declarar improcedente el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo*”.

8. La autoridad accionada determinó que el Decreto 155 de 2016 no suspendió los salvoconductos de porte de armas de fuego, sino que delegó tal facultad a las autoridades militares para que decretaran la suspensión del porte de armas y determinaran la excepción de tal medida. En tal sentido, expresó que el medio de control resultaba improcedente por indebida integración del grupo demandante, pues tratándose de la suspensión de los permisos, los eventuales demandantes estarán determinados por los actos administrativos que profiera cada unidad militar en su correspondiente jurisdicción y luego, de ello, correspondería analizar las posibles consecuencias negativas que se pudieran llegar a originar como causa de tales actuaciones.

9. La sentencia de segunda instancia fue notificada por la Secretaría General de esta Corporación, mediante estado electrónico fijado el 23 de abril de 2021<sup>5</sup>.

#### **1.4. Sustento de la vulneración**

10. La parte actora aseguró que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A al proferir la sentencia del 9 de abril de 2021, vulneró su derecho fundamental al debido proceso, por las razones que se exponen a continuación:

##### **1.4.1. Defecto sustantivo**

11. Señaló que la autoridad judicial demandada interpretó de manera equívoca el Decreto 155 de 2016, pues el Gobierno Nacional a través de éste impartió órdenes precisas a las autoridades militares, es decir, a sus subalternos, razón por la cual la decisión que afectó a los demandantes fue proferida por el Gobierno Nacional.

12. Afirmó que el daño que se pretende que sea indemnizado a través del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo tiene una causa común, que es la suspensión general de permisos de porte de armas en todo el territorio nacional, tal como lo dispuso la referida norma.

13. Indicó que estudiar cada resolución que dio cumplimiento al Decreto 155 de 2016 tal como se afirmó en la sentencia objeto de reproche, es desnaturalizar las acciones de grupo como mecanismo constitucional colectivo.

14. Reiteró que al disponer que las autoridades militares adopten las medidas necesarias para suspender los permisos de porte de armas, en realidad se trató de una orden directa, de la Presidencia de la República y del Ministerio de Defensa, por lo cual la acción está dirigida de manera adecuada. Explicó entonces que se

---

<sup>5</sup> El estado fue desfijado por la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 23 de abril de 2021 a las 5:00 p.m.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

interpretó de manera errónea el citado Decreto.

15. Adujo que en la sentencia cuestionada se fijó el alcance del Decreto 155 de 2016 de forma inexacta al señalar que se debía demandar cada resolución de suspensión a fin de restablecer los derechos de los afectados.

#### **1.4.2. Defecto fáctico**

16. Para sustentar este defecto, afirmó que en el fallo controvertido se evidencia una doble deficiencia probatoria “*por no analizar pruebas existentes y al dar por probados hechos que no lo están*”, respecto de la causa que originó los perjuicios a los demandantes.

17. Adujo que no se valoró la certificación de los permisos de porte de armas facturados por INDUMIL, lo cual implicó que no se efectuara una correcta determinación del grupo demandante.

18. Indicó que no se tuvo en cuenta las ocho resoluciones<sup>6</sup> mediante las cuales, en su criterio, las autoridades militares acataron lo señalado en el Decreto 155 de 2016, a partir de estas podía comprenderse que la medida de suspensión había sido tomada por el Gobierno Nacional.

19. Mencionó que la autoridad accionada desconoció por completo las pruebas existentes en el proceso y no soportó su decisión en ningún medio de convicción y agregó que su decisión carece de todo respaldo probatorio.

#### **1.4.3. Desconocimiento del precedente**

20. Afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa al reconocer que los daños que afectan al grupo puede ser una cadena de hechos. En esta medida, expresó que la acción de grupo tiene como causa común del daño la suspensión general de permisos de porte de armas (el accionante no señaló ninguna providencia como desconocida).

### **1.5. Actuaciones relevantes**

#### **1.5.1. Admisión de la acción de tutela**

21. El *a quo* de la acción de tutela, en el auto admisorio de 19 de octubre de 2021 admitió la solicitud de amparo contra la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

22. De igual manera, dispuso la vinculación del Tribunal Administrativo de Antioquia, de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, del Departamento

---

<sup>6</sup> Resoluciones proferidas entre el 1º y 3 de febrero de 2016 por la Primera, Cuarta, Quinta, Décima, Décima Sexta, y Décima Octava Brigada del Ejército Nacional, así como por la Brigada de Infantería de Marina No. 1, y la Resolución del Comando Aéreo de Combate No. 1.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

Administrativo de Presidencia de la República -DAPRE, de la Industria Militar – INDUMIL, y de los demandantes en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo: Gloria Helena Restrepo Montoya, Jesús Aníbal Gómez Zapata, Jorge Enrique Zuluaga Londoño, Luis Fernando Restrepo Hernández, Orlando de Jesús Guzmán Herrera, Rafael Pulido García, Diego Pulido Barrientos, Gabriel Jaime Peláez Restrepo, Juan Esteban Martínez Estrada, Jorge Alberto Restrepo Gallego y Jhovany Alexander Moreno Aristizábal<sup>7</sup>.

### **1.5.2. Intervención en primera instancia**

23. Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en la copia digital del expediente de la acción de tutela, se presentaron las siguientes intervenciones:

#### **1.5.2.1. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A**

24. La magistrada ponente de la decisión cuestionada afirmó que la parte demandante pretende utilizar la acción de tutela para reabrir el debate jurídico que ya quedó zanjado en la sentencia ejecutoriada.

25. Mencionó que a través del escrito de amparo, el actor plantea la discrepancia interpretativa que tiene frente a las conclusiones a las que se llegó en la sentencia.

26. Solicitó negar las pretensiones tutelares, toda vez que no existió vulneración a derecho fundamental alguno del accionante, por cuanto, la sentencia cuestionada no incurrió en ninguno de los defectos alegados.

#### **1.5.2.2. Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala Segunda de Oralidad**

27. La magistrada ponente de la decisión de primera instancia expresó que mediante esta acción de tutela se cuestionó la sentencia de segunda instancia y que la pretensión dirigida a que se deje sin efecto tal decisión, por lo que se abstiene de realizar pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de amparo.

#### **1.5.2.3. Defensoría del Pueblo**

28. La profesional adscrita a la Oficina Jurídica de la entidad indicó que carece de legitimación en la causa por pasiva para pronunciarse respecto de la acción constitucional, por cuanto, las actuaciones y comportamientos denunciados por la parte actora son ajenos a la Defensoría del Pueblo.

29. En tal sentido, solicitó su desvinculación, toda vez que no se vulneró derecho fundamental alguno del accionante.

---

<sup>7</sup> La notificación de los terceros con interés fue realizada por el apoderado judicial de la parte actora, tal como consta en el índice 26 de SAMAI.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

#### **1.5.2.4. Presidencia de la República - DAPRE**

30. La apoderada de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la misma entidad, solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva o en su defecto, la improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

#### **1.5.2.5. Industria Militar - INDUMIL**

31. El subgerente técnico de la citada empresa señaló que INDUMIL no tiene competencia para pronunciarse frente a la revalidación y expedición de permisos para tenencia y porte de armas, toda vez que su objeto se circunscribe a desarrollar la política general del Gobierno en materia de importación, fabricación y comercio de armas, municiones y explosivos y elementos complementarios, así como la explotación de los ramos industriales, acordes con su especialidad.

32. En consecuencia, solicitó su desvinculación del trámite tutelar por carecer de legitimación en la causa por pasiva.

**1.5.2.6.** Los otros vinculados a la acción de tutela pese a que fueron notificados en debida forma, guardaron silencio<sup>8</sup>.

#### **1.5.3. Sentencia de primera instancia**

33. El Consejo de Estado, Sección Primera, mediante sentencia de 19 de noviembre de 2021<sup>9</sup>, señaló que el desconocimiento del precedente judicial no superó el requisito de relevancia constitucional, por lo que declaró su improcedencia al determinar que la parte actora no cumplió con la carga argumentativa mínima para estructurar dicho defecto.

34. De otra parte, declaró improcedente la acción de tutela en relación con el defecto fáctico por la falta de valoración de 8 resoluciones expedidas por algunas autoridades militares, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, en la medida en que los documentos no se aportaron al proceso ordinario.

35. En la referida providencia, se negó el defecto fáctico en cuanto se refiere a la valoración de la certificación de los permisos de porte de armas facturados por INDUMIL, al considerar que el análisis en materia de apreciación de las pruebas hizo parte de la autonomía del juez natural.

36. Finalmente, se denegó la acción de tutela frente al defecto sustantivo por la indebida interpretación del artículo 1° del Decreto 155 de 2016. Sobre el punto,

<sup>8</sup> Los terceros con interés fueron notificados por el apoderado judicial de la parte actora, quien fue requerido para tal efecto por la Secretaría General de esta Corporación, tal como consta en los índices 22 y 26 de SAMAI.

<sup>9</sup> El fallo de primera instancia fue notificado el 30 de noviembre de 2021 a través de correo electrónico.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

precisó que la interpretación de la norma fue razonable, precisa y obedeció a la independencia de la que gozan los jueces en sus providencias.

#### 1.5.4. Impugnación

37. Con escrito enviado el 3 de diciembre de 2021, la parte actora impugnó la decisión de primera instancia. Refutó la decisión del *a quo* indicando que las ocho resoluciones no fueron aportadas al expediente ordinario porque desconocía su existencia.

38. Expresó que los argumentos consignados en el escrito de tutela fueron ignorados en primera instancia y en su lugar, se expusieron aspectos completamente descontextualizados para soportar la falta de relevancia constitucional.

39. Explicó que corregir un fallo violatorio del debido proceso que afecta a varias personas, tiene en sí mismo una enorme relevancia constitucional.

40. Indicó que hasta el momento no se ha resuelto el verdadero problema jurídico que radica en determinar la afectación y los perjuicios ocasionados a la parte actora por la expedición del Decreto 155 del 1º de febrero de 2016, pues en primera instancia se defendió una decisión desacertada y violatoria de los derechos fundamentales.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

41. Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia de primera instancia proferida el 19 de noviembre de 2021 por el Consejo de Estado, Sección Primera, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019.

### 2.2. Cuestión previa

42. La Defensoría del Pueblo, la Presidencia de la República y la Industria Militar – INDUMIL en sus intervenciones, solicitaron ser desvinculados del trámite constitucional de la referencia, al considerar que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

43. Sobre el punto, cabe precisar que no pueden ser aceptadas las peticiones de la Defensoría del Pueblo y de la Industria Militar - INDUMIL, en la medida en que la primera de ellas no hizo parte del proceso ordinario ni se dispuso su vinculación al trámite constitucional y la segunda, fue citada en calidad de tercero con interés en la decisión que se llegare a adoptar en el presente trámite constitucional.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

44. Respecto de la Presidencia de la República, la solicitud de desvinculación será aceptada, puesto que en el proceso ordinario se declaró su falta de legitimación por pasiva.

### 2.3. Legitimación en la causa

45. El inciso 1 del artículo 86 Constitucional consagra el derecho que tiene toda persona de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados, mediante un procedimiento preferente y sumario.

46. En el mismo sentido, el Decreto 2591 de 1991<sup>10</sup>, en los artículos 1, 10, 46 y 49, precisa que el mecanismo de amparo puede ser presentado por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea **i)** por sí misma; **ii)** a través de representante; **iii)** apoderado; o **iv)** por medio de la agencia oficiosa, cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales<sup>11</sup>.

47. Con fundamento en el marco conceptual expuesto<sup>12</sup>, la Sala advierte que el señor Iván Darío Lezcano Lora, es el titular de los derechos fundamentales que reclama, en razón a que conformó la parte demandante dentro del medio de control de los perjuicios causados a un grupo, en el que se profirió la providencia aquí enjuiciada.

48. En consecuencia, el accionante goza de legitimación en la causa por activa, presupuesto procesal que al superarse permite el estudio sobre los requisitos de procedibilidad y del núcleo esencial del derecho presuntamente vulnerado.

49. Asimismo, la demanda se dirigió contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, autoridad que profirió la providencia objeto de censura, razón por la cual, se encuentra legitimada por pasiva.

### 2.4. Problema jurídico

50. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia proferida el 19 de noviembre de 2021 por el Consejo de Estado, Sección Primera, que declaró improcedente la solicitud de amparo por no superar las exigencias de relevancia constitucional y subsidiariedad. A su vez, denegó la acción sobre los aspectos que superaron los requisitos de procedibilidad adjetiva, para lo cual se deberán resolver los siguientes interrogantes:

---

<sup>10</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-793 del 27 de septiembre de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>12</sup> Cabe destacar que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, ha venido aplicando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, estudiando en las acciones de tutela la legitimación en la causa por activa y por pasiva.





Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

- ¿Se superan en el caso concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial?

51. De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, la Sala analizará lo siguiente:

- El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, ¿vulneró el derecho fundamental del demandante al debido proceso al declarar improcedente el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo interpuesto por el accionante y otros, bajo radicación No. 05001-23-31-000-2016-001305-00/1, a fin de que se declare la responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados por la expedición del Decreto 155 de 2016<sup>13</sup>?

## 2.5. Razones jurídicas de la decisión

52. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; **(ii)** el estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva; y de superarse lo anterior **(iii)** el análisis del caso concreto.

## 2.6. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

53. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>14</sup> **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>15</sup> y declaró su **procedencia**<sup>16</sup>.

54. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: **i)** relevancia constitucional; **ii)** que no se trate de tutela contra tutela; **iii)** inmediatez y; **iv)** subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

<sup>13</sup> El citado proceso fue promovido por el señor Iván Darío Lezcano Lora, Gloria Helena Restrepo Montoya, Jesús Aníbal Gómez Zapata, Jorge Enrique Zuluaga Londoño, Luis Fernando Restrepo Hernández, Orlando de Jesús Guzmán Herrera, Rafael Pulido García, Diego Pulido Barrientos, Gabriel Jaime Peláez Restrepo, Juan Esteban Martínez Estrada, Jorge Alberto Restrepo Gallego, Jhovany Alexander Moreno Aristizábal contra la Nación – Ministerio de Defensa, y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 31.07.12., M.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

<sup>15</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>16</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”



55. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

56. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## **2.7. Estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva**

### **2.7.1. Relevancia constitucional**

57. Para la Sala es necesario precisar que, la parte actora cuestiona la razonabilidad de la providencia del 19 de noviembre de 2021 de la Sección Primera del Consejo de Estado, pues a su juicio, en la decisión reprochada se incurrió en los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente.

58. En primera instancia, se encontró superado el requisito de relevancia constitucional respecto de: *i)* el defecto fáctico en cuanto a la falta de valoración probatoria de ocho resoluciones expedidas por algunas autoridades militares y la información que allegó INDUMIL sobre la cantidad de permisos facturados para el porte de armas; y *ii)* el defecto sustantivo en cuanto a la indebida interpretación del Decreto 155 de 2016.

59. Por otra parte, el *a quo* indicó que el defecto del desconocimiento del precedente no satisfizo la exigencia de relevancia constitucional, al considerar que el actor no cumplió con la carga argumentativa mínima para estructurar dicho defecto.

60. En criterio de la Sala, el requisito de relevancia constitucional se encuentra satisfecho respecto de todos los defectos endilgados por el accionante, en la medida en que el debate gira frente a la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso, con ocasión de la decisión proferida por la autoridad judicial demandada respecto de la cual el tutelante aduce que se configuraron los defectos antes citados. Siendo ello así, es del caso revocar la decisión impugnada en este punto, para en su lugar, proceder a estudiar el desconocimiento del precedente que se alega.

61. En este orden, se observa que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión, pues en efecto, la parte actora considera vulnerado su derecho fundamental al debido



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

proceso, por cuanto la autoridad judicial accionada declaró la improcedencia del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

### 2.7.2. Tutela contra decisión de la misma naturaleza<sup>17</sup>

62. La Sala observa que no existe reparo alguno en relación con este juicio de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra decisión de tutela, pues, la providencia judicial demandada fue proferida en dentro del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, instaurado por el actor y otros, contra el Departamento Administrativo de Presidencia de la República DAPRE y el Ministerio de Defensa.

### 2.7.3. Inmediatez<sup>18</sup>

63. En relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, no se advierte ningún reproche, toda vez que la parte actora considera vulnerado su derecho con ocasión de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, el 9 de abril de 2021, la cual fue notificada por estado electrónico fijado el 23 de abril de la misma anualidad, por lo que quedó ejecutoriada el 29 del mismo mes y año y la acción de tutela se presentó el 13 de octubre de 2021, lo que para la Sala es un término razonable para el uso del mecanismo de amparo constitucional.

64. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>19</sup>, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>20</sup> para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia

<sup>17</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia 27.02.20., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00014-00; Sentencia 27.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00400-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00092-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-15-000-2020-00179-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00141-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01; Sentencia 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; Sentencia 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00037-00; Sentencia 06.02.20, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-05346-00; Sentencia 06.02.20, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2019-05202-00.

<sup>18</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 20.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia 23.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05167-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05346-00; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05.08.14., M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ).

<sup>20</sup> "c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

judicial y reiteró que seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

#### 2.7.4. Subsidiariedad<sup>21</sup>

65. En el escrito de tutela se indicó que la autoridad judicial demandada no valoró las ocho resoluciones expedidas por algunas autoridades militares mediante las cuales se acató lo señalado en el Decreto 155 de 2016.

66. Al respecto, el *a quo* estableció que las resoluciones no hicieron parte del acervo probatorio del medio de control de perjuicios causados a un grupo y que en consecuencia, no se superó el requisito de la subsidiariedad.

67. Pues bien, la Sala considera pertinente precisar que la referida exigencia hace referencia a los recursos establecidos en la ley para controvertir las providencias judiciales proferidas por los jueces de conocimiento, de tal manera que únicamente se acuda a la acción de tutela cuando tales medios de impugnación sean resueltos en el trámite del proceso ordinario. Siendo ello así, es claro que no es viable realizar un análisis sobre cada defecto invocado por la parte actora en la forma en que se realizó en primera instancia.

68. En este contexto, se revocará este aspecto de la decisión impugnada y en su lugar, se estudiará tal falencia en el caso concreto.

69. Así las cosas, en consideración al requisito de subsidiariedad, por tratarse la sentencia del 9 de abril de 2021 de una providencia que resolvió el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 14 de junio de 2017, es evidente el agotamiento de los recursos procedentes contra este tipo de providencias.

70. En cuanto a los mecanismos extraordinarios establecidos, no proceden en el caso concreto, por no cumplirse con los presupuestos de los artículos 248 y 257 de la Ley 1437 de 2011.

71. Superados todos los requisitos de procedibilidad adjetiva, la Sala abordará de fondo el amparo solicitado, no sin antes resaltar el carácter excepcional de la acción de tutela, la cual tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada,

---

*decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos."*

<sup>21</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05025-00; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

el respeto de la autonomía judicial, la protección de derechos de terceros de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza en las decisiones judiciales.

## 2.8. Los defectos alegados

72. La parte actora planteó como defectos de la providencia cuestionada, los siguientes:

### 2.8.1. Defecto sustantivo

73. La Corte Constitucional<sup>22</sup>, ha explicado que el defecto sustantivo se presenta cuando *“la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”*<sup>23</sup>.

74. Puntualmente, el defecto sustantivo lo configuran los siguientes supuestos:

75. El fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente<sup>24</sup> o porque ha sido derogada<sup>25</sup>, es inexistente<sup>26</sup>, inexecutable<sup>27</sup> o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador<sup>28</sup>.

- a) No se hace una interpretación razonable de la norma<sup>29</sup>.
- b) La disposición aplicada es regresiva<sup>30</sup> o contraria a la Constitución<sup>31</sup>.
- c) El ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición<sup>32</sup>.
- d) La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma<sup>33</sup>.
- e) Se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

22 Corte Constitucional, Sentencia SU-195, 12.03.12, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

23 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU.159, 06.03.02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-043, 27.01.05, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-295, 31.03.05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-657, 10.08.06, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-686, 31.08.07, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia T-743, 24.07.06, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia T-033, 01.02.10, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia T-792, 01.10.10, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio entre otras.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-189, 03.03.05, M.P. Manuel José cepeda Espinosa.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-205, 04.03.04, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-800, 22.09.06, M.P. Jaime Araújo Rentería.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

28 Corte Constitucional, Sentencia SU-159, 06.03.02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

29 Corte Constitucional, Sentencias T-051, 30.01.09, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101, 28.10.2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-018, 22.01.08, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-086, 08,02,07, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-231, 13.04.94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

33 Corte Constitucional, Sentencia T-807, 26.08.04, M.P. Clara Inés Vargas



76. Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente.

### 2.8.2. Defecto fáctico<sup>34</sup>

77. Esta Sala en decisión del 12 de noviembre del 2015<sup>35</sup> precisó los alcances y requisitos que deben atenderse al momento de alegarse la ocurrencia de un defecto fáctico en una providencia judicial, los cuales son traídos a colación en la presente decisión:

78. Los eventos de configuración del defecto fáctico son: i) omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; iii) valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso, los cuales tienen las siguientes características:

Evento	Características
<b>Omisión de decreto y práctica de pruebas indispensables para fallar el asunto</b>	<p>Se da cuando la parte, con el fin de probar los hechos que alega, solicitó al juez el decreto de una prueba <b>relevante</b> para resolver el problema jurídico sometido a consideración, y ésta fue negada; ello sin desconocer la facultad del juez ordinario de negar pruebas que no atiendan los requisitos de conducencia, pertinencia e idoneidad. Así las cosas, es importante considerar que no toda negativa a un decreto de pruebas abre la posibilidad a la configuración del defecto, ya que éste procederá cuando se rechace el decreto y práctica de la prueba que, solicitada oportunamente, no cumpla con los parámetros arriba señalados.</p> <p>De esta manera, se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Que la parte identifique el elemento probatorio que solicitó</li><li>b) Que la parte demuestre que lo solicitó en oportunidad legal</li><li>c) Se expongan las razones por la cuales la prueba solicitada era conducente, pertinente o idónea.</li><li>d) Señalar de manera razonada la razón por la cual, de haberse decretado la prueba, el sentido de la decisión hubiere sido otro.</li></ul>

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 23 de enero de 2020, Exp: 11001-03-15-000-2019-04664-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 30 de enero de 2020, exp: 11001-03-15-000-2019-04374-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 13 de febrero de 2020, exp: sentencia del 13 de febrero de 2020, exp: 11001-03-15-000-2020-00137-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Radicación No. 11001-03-15-000-2015-01471-01.



<p><b>Desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes</b></p>	<p>Se presenta cuando, obrando los elementos de convicción en el expediente, y estos resultan decisivos frente a los hechos que se pretenden probar, éstos no son tenidos en cuenta por el fallador ordinario. En este punto, se requiere que de forma específica, se concrete en el escrito de amparo, cuales pruebas, aportadas oportuna y legalmente, fueron desconocidas por el juez.</p> <p>Así las cosas, se configura siempre que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se identifiquen los elementos de prueba no valorados por el juez.</li> <li>b) Se demuestre que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al proceso</li> <li>c) Señale las razones por las cuales eran relevantes para la decisión</li> <li>d) Se precise, razonadamente, la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.</li> </ul>
<p><b>Valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas</b></p>	<p>Procede cuando, a la luz de los postulados de la sana crítica, <b>la apreciación efectuada por el fallador resulta manifiestamente equivocada o arbitraria, y por ello, el peso otorgado a la prueba se entiende alterado.</b></p> <p>requiere entonces que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>La parte precise cuál o cuáles de las pruebas fueron objeto de indebida valoración por el juez</b></li> <li>b) La razón del por qué, en cada caso en particular, la consideración del operador judicial se aleja de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.</li> </ul> <p>El segundo de los elementos señalados resulta de vital importancia, pues es claro que un sencillo desacuerdo en relación con la conclusión a la cual arribó el juez de instancia, en ninguna manera puede ser razón para ordenar el amparo constitucional por este aspecto. Aceptar lo contrario, implicaría una sustitución arbitraria del juez natural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) Incidencia de la prueba en el fallo atacado</li> </ul>
<p><b>Dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso</b></p>	<p>Refiere al supuesto cuando el fallador de instancia decide el asunto con base en pruebas que no observaron los requisitos legales para su producción o introducción al proceso. Así las cosas, el juez no ignora la prueba ni se equivoca en su apreciación, pero yerra al haberla tenido en cuenta para decidir el problema jurídico que le fue planteado, al ser ésta una prueba que desconoce el debido proceso de las partes.</p>



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

	<p>Para su configuración corresponde señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Señalar con claridad los elementos probatorios aportados con violación al artículo 29 constitucional.</li><li>b) Exponer las razones que sustentan dicha vulneración.</li><li>c) Demostrar que estos elementos de convicción fueron el sustento de la decisión.</li></ul>
--	--

79. Como se ve en los elementos señalados, la parte accionante debe precisar en su escrito el cargo que plantea, para demostrar no solo la configuración del defecto, sino también, su incidencia en la decisión judicial.

80. Lo anterior se suma a la exigencia de una carga argumentativa razonable para lograr la prosperidad del cargo, toda vez que, en el caso de una tutela contra una providencia judicial, están en juego valores importantes para el ordenamiento jurídico, como lo son la cosa juzgada, los derechos de terceros, la seguridad, la buena fe y los derivados de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º de la Constitución Política.

81. Así mismo, debe ser cuidadoso el interesado al formular el cargo, en la medida en que los supuestos de hecho hasta aquí mencionados se excluyen entre sí, de tal manera que no será posible alegar uno y otro respecto de una misma prueba, como suele ocurrir, pues además de ser desacertado, genera confusión al fallador.

### 2.8.3. Desconocimiento del precedente

82. La Sala precisa que el precedente es aquella regla creada por una Alta Corte para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que aquella sea considerada como precedente. También se considera que constituyen precedente las sentencias de constitucionalidad y las de unificación, expedidas tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado.

83. Sin embargo, resulta necesario advertir que “(...) debe aceptarse que no todas las decisiones judiciales que profieren las Altas Cortes, generan una regla o subregla, pues son el resultado de la aplicación al caso concreto de la norma que viene al caso, sin una actividad creadora del juez”<sup>36</sup>.

### 2.9. Caso concreto

84. La parte actora aseguró que, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, al proferir la sentencia del 9 de abril de 2021 vulneró su derecho

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 19.02.15, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. No. 11001-03-15-000-2013-02690-01.





Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

fundamental al debido proceso por presuntamente incurrir en los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente.

85. En tal sentido, se procede al análisis de la siguiente manera:

**2.9.1.** En el caso bajo estudio el accionante consideró que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, incurrió en el defecto sustantivo al interpretar de manera equívoca el Decreto 155 de 2016, a través del cual el Gobierno Nacional “ordenó” a las autoridades militares adoptar las reglas necesarias para la suspensión general de los permisos para porte de armas de fuego en todo el territorio nacional.

86. En criterio del actor el daño que se pretende que sea indemnizado a través del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo tiene una causa común, que es la suspensión general de permisos de porte de armas de fuego en todo el territorio nacional, tal como lo dispuso la referida norma. En tal sentido, expresó que en la sentencia reprochada se incurrió en un error al determinar que las decisiones proferidas por cada unidad militar deben ser cuestionadas de manera individual.

87. Pues bien, de la revisión de la providencia controvertida, se advierte que la judicatura censurada indicó que, la fuerza normativa del Decreto 155 de 2016 nunca fue objeto de debate en el medio de control. Lo que hizo la autoridad judicial accionada fue precisar que no había lugar a acceder a las pretensiones de la demanda porque en realidad la expedición del referido decreto no conllevó a la suspensión general del permiso de porte de armas en el territorio nacional.

88. La autoridad accionada explicó que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 32<sup>37</sup> del Decreto Ley 2535 de 1993 y 10<sup>38</sup> de la Ley 1119 de 2016, una

<sup>37</sup> Artículo 32. Competencia. Son competentes para la expedición y revalidación de permisos para tenencia y para porte de armas y para la venta de municiones y explosivos en los lugares que determine el Ministerio de Defensa Nacional, las siguientes autoridades militares: El Jefe del Departamento Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos, los Jefes de Estado Mayor de las Unidades Operativas Menores o sus equivalentes en la Armada Nacional o la Fuerza Aérea y los Ejecutivos y Segundos Comandantes de Unidades Tácticas en el Ejército Nacional, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea.

<sup>38</sup> Artículo 10. Suspensión. El artículo 41 del Decreto 2535 de 1993, quedará así:

**Artículo 41.** Suspensión. Las autoridades de que trata el artículo 32 del Decreto 2535 de 1993, podrán suspender de manera general la vigencia de los permisos, para tenencia o para porte de armas expedidos a personas naturales, personas jurídicas o inmuebles rurales. Estas autoridades, también podrán ordenar la suspensión de los permisos de manera individual a personas naturales, personas jurídicas o inmuebles rurales, previo concepto del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional, cuando a juicio de las mismas, las condiciones que dieron origen a la concesión original han desaparecido.

Si el titular del permiso respecto del cual se dispuso la suspensión individual, no devuelve el arma a la autoridad militar competente en un término de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de la disposición que la ordenó, procederá su decomiso, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Cuando la suspensión sea de carácter general, los titulares no podrán portar las armas.

**Parágrafo 1º.** Los gobernadores y alcaldes, podrán solicitar a la autoridad militar competente la adopción de la suspensión general, de manera directa o por conducto del Ministerio de Defensa Nacional.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

decisión de esa naturaleza debe ser adoptada por “*el Jefe del Departamento de Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos, los Jefes de Estado Mayor de las Unidades Operativas Menores o sus equivalentes en la Armada Nacional o la Fuerza Aérea y los Ejecutivos y Segundos Comandantes de Unidades Tácticas en el Ejército Nacional, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea*”.

89. En tal sentido, se indicó que corresponde a las citadas autoridades la expedición de otros actos administrativos en los que materialicen las facultades conferidas en el Decreto 155 de 2016.

90. En esa medida, en la providencia reprochada se anotó que es mediante la constatación de la existencia de tales actuaciones que se puede establecer si las decisiones adoptadas por las autoridades militares, afectaron al accionante.

91. Se mencionó que en consecuencia, era necesario que se identificara si la causa del daño fue la misma para todas las personas que integraron el grupo demandante, concluyendo que los daños invocados en la demanda no tienen una causa común, por lo que el grupo demandante no estaba debidamente integrado.

92. En este contexto, la Sala considera que la autoridad demandada realizó una interpretación armónica del artículo 1<sup>o</sup><sup>39</sup> del Decreto 155 de 2016, esto es, teniendo en cuenta o dispuesto por el artículo 32 del Decreto Ley 2535 de 1993 y el artículo 10 la Ley 1119 de 2006. Ello, por cuanto indicó que las referidas normas establecen la competencia del jefe del Departamento Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos, los jefes de Estado Mayor de las Unidades Operativas Menores o sus equivalentes en la Armada Nacional o la Fuerza Aérea y los Ejecutivos y Segundos comandantes de Unidades Tácticas en el Ejército Nacional, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, para la expedición y revalidación de los permisos de tenencia y porte de armas, lo cual sustentó la decisión controvertida por el accionante. Sobre el punto, precisó:

---

**Parágrafo 2º.** La autoridad militar que disponga la suspensión general de la vigencia de los permisos, podrá autorizar o no de manera especial o individual el porte de armas a solicitud del titular o del gobernador o alcalde respectivo, previo estudio detallado de las circunstancias y argumentos de seguridad nacional y seguridad pública que la invocan.

**Parágrafo 3º.** El Gobierno Nacional a través de las autoridades contempladas en el artículo 32 del Decreto 2535 de 1993 podrá prohibir en algunas partes del territorio nacional el porte y/o tenencia de armas de fuego a las personas naturales, jurídicas y extranjeras.

Se exceptúan a las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privada y los departamentos de seguridad debidamente constituidos ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y autorizadas por esta.

Las personas que al entrar en vigencia esta medida de suspensión disposición, contemplada en este parágrafo, y tengan en su poder o porten armas de fuego con permiso vigente, deberán presentarlas entregarlas en la Unidad Militar de su jurisdicción dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de esta disposición, por lo cual se les reconocerá una compensación en dinero por cada arma entregada, conforme a la tabla de avalúo del Comando de las Fuerzas Militares establecida y se les descargará del sistema.

<sup>39</sup> **Artículo 1º.** Las autoridades militares de que trata el artículo 32 del Decreto-ley 2535 de 1993, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1119 de 2006, adoptarán las medidas necesarias para la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el territorio nacional, desde el 1º de febrero hasta el 31 de diciembre de 2016, sin perjuicio de las autorizaciones especiales y de las excepciones correspondientes que durante estas fechas expidan las mismas, por razones de urgencia o seguridad de los titulares.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

“En tal virtud, la Sala acoge el planteamiento del Ministerio de Defensa al señalar que el Decreto 155 de 2016 no suspendió los salvoconductos de porte de armas de fuego, ya que esa competencia quedó deferida a las respectivas autoridades militares y, por tanto, estas eran las encargadas de establecer las condiciones modales en que operaría la suspensión.

Así las cosas, el Gobierno Nacional habilitó o delegó en las autoridades militares una competencia propia del Presidente de la República, al permitir que fueran ellas las encargadas de proferir los actos administrativos que decretaran la suspensión del porte de armas de juego, así como establecer las excepciones a dicha medida”.

93. La Sala advierte que, la sentencia de 9 de abril de 2021 se encuentra debidamente fundamentada en una lectura armónica y razonada de las normas invocadas por el accionante y que la parte actora pretende controvertir a través de la presente acción las decisiones adoptadas en el fallo reprochado. De igual manera, se denota que la decisión se basó en que el Decreto 155 de 2016 no es la causa eficiente del daño alegado por los demandantes, por lo que no se presentó el defecto sustantivo alegado

94. Se denota entonces, que la parte actora no compartió el criterio del juez natural por cuanto no resulta acorde a sus intereses, situación que no puede ser debatida mediante la acción de amparo.

95. En tal sentido, el defecto sustantivo invocado no se configura.

**9.1.2.** En cuanto se refiere al defecto fáctico, el accionante señaló que no se valoró la certificación de los permisos de porte de armas facturados por INDUMIL, lo cual implicó que no se efectuara una correcta determinación del grupo demandante.

96. Este argumento se encuentra relacionado con el defecto sustantivo estudiado líneas atrás, pues parte de la comprensión equívoca que el demandante le dio al Decreto 155 de 2016, al considerar que con el citado acto administrativo se suspendió el porte de armas de fuego en todo el territorio nacional. Sin embargo, esa norma habilitó a las autoridades militares a fin de que adoptaran las decisiones correspondientes.

97. En ese orden, el referido certificado no demostraba la adecuada integración del grupo demandante, puesto que el citado decreto no suspendió el porte de armas en el territorio nacional, contrario a lo argüido por el tutelante, con dicha disposición se otorgó esa potestad a las autoridades militares, para que, en su correspondiente jurisdicción, se pronunciaran sobre ellos salvoconductos y definieran las excepciones a la restricción.

98. Siendo ello así, el documento mencionado por el tutelante no tenía la facultad de cambiar el sentido de la decisión cuestionada.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

99. Ahora bien, en el escrito de tutela también se indicó que la autoridad judicial demandada no valoró las ocho resoluciones expedidas por algunas autoridades militares mediante las cuales se acató lo señalado en el Decreto 155 de 2016. En criterio del actor, a partir de su análisis se podía comprender que en realidad la medida de suspensión había sido tomada por el Gobierno Nacional.

100. Sobre este argumento, cabe anotar que los actos administrativos invocados por la parte actora no fueron allegados al expediente ordinario en las oportunidades procesales pertinentes, por lo cual la autoridad judicial accionada no podía apreciar tales documentos, por lo que no fue debatido en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo. De este modo, no se cumplió con la carga del defecto fáctico para estudiar la omisión en la valoración probatoria, pues las pruebas no fueron aportadas al proceso.

101. En tal sentido, al tratarse de una acción de amparo contra providencia judicial el estudio que debe realizar el juez constitucional es más riguroso y parte del estudio de las actuaciones procesales contenidas en el medio de control en el que se profirió la providencia censurada, razón por la cual el juez de tutela no está facultado para pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el proceso ordinario, pues de ser así invadiría la esfera del juez natural de la causa.

102. Por las razones antes expuestas, se concluye que el defecto fáctico aducido por la parte actora no se abre paso.

**2.9.3.** Respecto del desconocimiento del precedente, se advierte que la parte actora afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa al reconocer que los daños que afectan al grupo puede ser una cadena de hechos, sin embargo, en el escrito de tutela ni en la impugnación identificó las providencias que presuntamente fueron desatendidas por la autoridad judicial accionada, y tampoco hizo referencia a las reglas que fueron desconocidas y que resultaban aplicables al caso concreto.

103. Sobre el punto, la Sala ha precisado<sup>40</sup>:

(...) la Corte Constitucional<sup>41</sup> y esta Corporación<sup>42</sup> han establecido que cuando la tutela se dirige a cuestionar una providencia judicial, la parte actora tiene el deber de identificar el derecho fundamental presuntamente vulnerado y *“precisar los hechos y las razones en que se fundamenta la acción”*.

En efecto, en la última sentencia referenciada se estableció que *“(...) El actor tiene la carga de identificar, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración, así como los derechos fundamentales presuntamente afectados por*

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia de 16 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2021-03562-01

<sup>41</sup> Ver entre otras la Sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia 19 de septiembre de 2018. Exp. 11001-03-15-000-2018-01300-01



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

*la providencia*<sup>43</sup>, y exponer en forma clara los defectos de los cuales adolece la decisión judicial, desplegando para el efecto una carga argumentativa mínima que le permita al juez constitucional abordar el análisis de la providencia.

104. En efecto, al tratarse de una acción de tutela contra providencia judicial es necesario que la parte actora cumpla con el deber de argumentar el defecto que presenta la decisión reprochada, pues están en juego los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica. En el caso objeto de estudio, al tratarse de desconocimiento del precedente judicial, se debió señalar las sentencias que fueron desconocidas por la autoridad accionada, la regla establecida en estas y la incidencia que tendrían en la decisión cuestionadas.

105. En este sentido, la parte actora no cumplió con la carga argumentativa mínima para estudiar este defecto, por lo cual tampoco prospera.

106. En este orden, la Sala revocará el fallo impugnado en cuanto se refiere a declarar la improcedencia del amparo por no superar los requisitos adjetivos de relevancia constitucional e inmediatez y en su lugar, se negará la solicitud de tutela interpuesta por el señor Iván Darío Lezcano Lora.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación presentada por la Defensoría del Pueblo, la Presidencia de la República y la Industria Militar – INDUMIL por los motivos expuestos en esta sentencia.

**SEGUNDO: DESVINCULAR** a la Presidencia de la República del presente trámite constitucional, por las razones antes expuestas.

**TERCERO: REVOCAR** la sentencia de 19 de noviembre de 2021 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, para en su lugar, **NEGAR** la acción de tutela interpuesta por el señor Iván Darío Lezcano Lora contra el Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A.

**CUARTO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**QUINTO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

<sup>43</sup> Esta exigencia se deriva del requisito general de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, contemplado en el literal e) del fundamento jurídico 24 de la sentencia C-590 de 2005.



Demandante: Iván Darío Lezcano Lora  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera  
Subsección A  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06983-01

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

“Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012”.