Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

**Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)**

**Radicado número:**11001-03-15-000-2022-02512-00

**Accionante:**Ministerio de Relaciones Exteriores

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B y Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá

**Referencia:** Acción de tutela

**Tema:** acción de tutela contra providencia judicial.

**Subtema 1:** requisitos de procedencia, relevancia constitucional.

**Subtema 2:** improcedencia de la acción.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide la acción de tutela incoada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, y del Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá.

# ANTECEDENTES

**1.1. Solicitud de tutela**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto de apoderado[[1]](#footnote-2), presentó acción de tutela en contra del Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B , dado que consideró vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y “a la igualdad de trato jurídico”, con ocasión de las sentencias que estas autoridades profirieron el 30 de abril de 2018 y el 29 de octubre de 2021, respectivamente, dentro del medio de control de reparación directa con radicado núm. 11001333603220150021501, en el que actuó como demandado.

**1.2. Hechos**

1.2.1. El señor Jorge Michell Muñiz Muñoz sufrió graves lesiones en un accidente de tránsito ocurrido el 1 de noviembre de 2014, en el que estuvo involucrado un vehículo adscrito a la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia, de propiedad de Rosangela Vera Morales, funcionaria de la misión diplomática, y conducido por Aníbal Enrique Tapia Meza.

1.2.2. Los señores Jorge Michell Muñiz Muñoz, María Camelia del Pilar Jiménez Falla y Fanny Yineth Muñoz Rodríguez, actuando en nombre propio, y en representación del menor Martin Santiago Muñiz Jiménez, en ejercicio del medio de control de reparación directa presentaron demanda en contra de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, y de los señores Rosangela Vera Morales y Aníbal Enrique Tapia Meza, con la finalidad de que se declarara la responsabilidad de los demandados, y que se ordenara al pago de perjuicios morales y materiales, daño emergente, lucro cesante, entre otros conceptos.

1.2.3.El asunto correspondió al Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá, autoridad judicial que, en fallo del 30 de abril de 2018[[2]](#footnote-3) declaró la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores bajo el título de daño especial por los perjuicios causados al demandante como consecuencia del accidente de tránsito del que fue víctima. Consideró que no era posible declarar la responsabilidad de la dueña del vehículo en virtud de la protección y amparo establecido en la Ley 6 de 1972, y en relación con el conductor determinó que podía ser responsable al interior de un proceso penal o civil, pero no ante la jurisdicción contencioso administrativa como persona particular.

1.2.4.En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B dictó sentencia el 29 de octubre de 2021[[3]](#footnote-4), en la que confirmó la decisión del 30 de abril de 2018 al concluir que la entidad responsable por las omisiones o descuidos en los bienes confiados a los agentes diplomáticos o consulares era el Ministerio de Relaciones Exteriores en representación del Estado colombiano. Argumentó que la responsabilidad del Estado por inmunidad de agentes diplomáticos se presenta en razón a la imposibilidad que tiene el particular de acceder a la administración de justicia, y que, en el asunto bajo estudio, a pesar de que el demandante pudo acudir a la jurisdicción penal y constituirse como víctima, no existía prueba de que se hubiere cumplido con las pretensiones solicitadas por los afectados.

**1.3. Pretensiones de la tutela**

El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó solicitud de amparo[[4]](#footnote-5) en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa e “igualdad de trato jurídico”, y como consecuencia de ello, que: (i) se dejara sin efectos las sentencias del 30 de abril de 2018 y del 29 de octubre de 2021, proferidas por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, respectivamente; y (ii) se dictara una nueva decisión “sobre la evaluación del daño especial por el quebrantamiento de las cargas pública al supuestamente impedir el acceso a la administración de justicia -inmunidad de jurisdicción- en los términos que corresponde, con fundamento en las valoraciones tomadas en consideración en el fallo de amparo, es decir, con una aplicación sistemática de los hechos y las pruebas recaudadas en el proceso de reparación directa núm. 11001333603220150021501, así como de los diferentes pronunciamientos que ha tenido la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre daño especial a partir de la inmunidad de jurisdicción y la determinación de la pérdida de oportunidad de los demandantes para que proceda la condena en contra de una entidad pública.”

**1.4. Argumentos de la solicitud de amparo**

Como fundamento de su petición, afirmó que las sentencias cuestionadas en sede de tutela adolecen de los siguientes defectos: (i) **fáctico** porque hubo una indebida valoración probatoria para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado, pues, a su juicio, no existía prueba del daño y por una “falta de pronunciamiento sobre aspectos que no fueron resueltos en la sentencia de primera instancia”; y ii) **sustantivo** dado que no existió una sustentación en las providencias censuradas e incurrieron en un desconocimiento del precedente judicial.

Citó los siguientes procesos: 250002326000200201720 01 (31952), 250002326000201000931 – 02, 250002326000200602187 01 (44516), y 250002326000200402458 01(51.522), afirmó que “al imponer una condena sin estar probada la restricción de acceso a la administración de justicia por inmunidad de jurisdicción y aplicar a su arbitrio otra evidentemente contraria y violatoria del debido proceso y garantías constitucionales, desconociendo el precedente jurisprudencial de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre esta materia, esto es, sin estar probado el daño antijurídico.”

Por último, aseveró que la sentencia de segunda instancia dejó de aplicar desde una perspectiva constitucional, el bloque de legalidad, conformado por el artículo 90 de la Constitución Política y “lo referente a los pronunciamientos de la jurisdicción contenciosa sobre condenas en procesos de reparación directa por daño especial – inmunidad de jurisdicción, con una indebida aplicación y un error grave en su interpretación.”

**1.5. Trámite de tutela e intervenciones**

1.5.1. El Despacho del magistrado ponente con auto del 9 de mayo de 2022[[5]](#footnote-6) admitió la acción, solicitó que se allegara el expediente del medio de control reparación directa con número de radicado 11001333603220150021501, vinculó como terceros interesados a quienes participaron en el proceso en mención, negó la solicitud de medida cautelar y suspendió los términos de la acción constitucional.

1.5.2.El **señor Jorge Michell Muñiz Muñoz[[6]](#footnote-7)** manifestó que se oponía a la presente acción, ya que no hubo vulneración o amenaza de ningún derecho fundamental en el medio de control de reparación directa. Expuso que la parte accionante no aportó poder especial ni acta de posesión para interponer el mecanismo de amparo, adicionalmente, refirió que no cumplió con el requisito de inmediatez, pues las sentencias fueron proferidas el 30 de abril de 2018 y el 29 de octubre de 2021, esto es, hace más de seis meses. Finalmente, expresó que el Ministerio de Relaciones Exteriores era responsable por los daños causados, en virtud de la inmunidad de jurisdicción acogida por el Estado colombiano, en su opinión, existió prueba del daño ocasionado y en ningún momento hubo indebida “aplicación” de pruebas, ya que se configuraron los tres elementos para acreditar la responsabilidad extracontractual del Estado.

# CONSIDERACIONES

**2.1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del amparo constitucional deprecado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Nacional y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

**2.2. Procedibilidad de la acción**

La acción de tutela, dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley[[7]](#footnote-8).

La solicitud de protección de los derechos fundamentales que pueden resultar afectados por la actuación de las autoridades judiciales al dictar sus providencias exige una mayor carga argumentativa por parte del sujeto que pretende el amparo constitucional, toda vez que es necesario hacer una ponderación entre la finalidad de la acción de tutela como garantía *iusfundamental*, y los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que gobiernan las decisiones judiciales[[8]](#footnote-9).

La carga argumentativa implica un ejercicio de concreción que, se cumple a partir de que la parte actora presente con suficiencia y claridad el reproche que endilga a la providencia atacada, lo que se traduce en explicar cuál conducta del juez considera vulneró sus derechos fundamentales.

Luego, este reproche debe tener la suficiente relevancia constitucional para transcender de la discusión litigiosa propia del trámite ordinario, a un asunto que, por referirse a una posible amenaza o vulneración *iusfundamental*, haga procedente la intervención del juez de tutela. Intervención que debe ser subsidiaria[[9]](#footnote-10) y excepcional, pues, en todo caso, las providencias son proferidas en un proceso judicial que cuenta con los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales, y que, una vez en firme, goza de presunción de constitucionalidad y de legalidad.

Para definir lo que es o no relevante en el plano constitucional, la Corte ha establecido cuáles son los requisitos específicos de procedencia que pueden ser alegados como únicas causales que habilitan el control constitucional concreto. Así pues, la solicitud de amparo debe estar acompañada de la exposición de razones por las cuales la providencia adolece de alguno de los defectos en los términos en que el máximo Tribunal Constitucional ha establecido que estos se configuran y los supuestos en que cada uno de ellos se manifiesta[[10]](#footnote-11).

Por tanto, el requisito de relevancia constitucional exige que la alegación en la solicitud de amparo esté dirigida a exponer una valoración en sentido negativo de la actuación jurisdiccional, en clave de los defectos como han sido definidos por la jurisprudencia. Así, son improcedentes los argumentos destinados a proponer fórmulas que habrían podido ser tenidas en cuenta en el proceso ordinario, o reiterar las ya expuestas en este, toda vez que, como lo ha establecido la Corte Constitucional, “la función del juez de tutela no es la de fungir como una instancia adicional del procedimiento judicial que se cuestiona, pues ello desconocería la competencia y finalidad de administración de justicia por parte de los jueces naturales, así como su autonomía funcional”[[11]](#footnote-12).

2.2.1. En el presente asunto, el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó escrito de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B y del Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá, dado que consideró que estas autoridades, con la sentencias proferidas el 29 de octubre de 2021 y el 30 de abril de 2018, respectivamente, al interior de un proceso de reparación directa, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa e “igualdad de trato jurídico”.

Para ello, argumentó que las providencias en mención incurrieron en dos de las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, específicamente, un defecto fáctico y uno sustantivo por “insuficiente sustentación” y desconocimiento del precedente judicial. Frente al primero de estos expuso que los juzgadores efectuaron una indebida valoración probatoria para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado, ya que, en su criterio, no existía prueba del daño, y que hubo una falta de pronunciamiento sobre aspectos que no fueron resueltos en la sentencia de primera instancia.

En relación con el segundo cargo, aseguró que tal defecto se configuró ante la insuficiente sustentación y al desconocimiento del precedente judicial sobre la condena a título de daño especial – inmunidad de jurisdicción –. Adujo como desconocidas las sentencias dictadas en los siguientes procesos: 250002326000200201720 01 (31952), 250002326000201000931 – 02, 250002326000200602187 01 (44516) y 250002326000200402458 01(51.522). Estimó que las conclusiones de esas providencias no fueron tenidas en cuenta “al imponer una condena sin estar probada la restricción de acceso a la administración de justicia por inmunidad de jurisdicción y aplicar a su arbitrio otra evidentemente contraria y violatoria del debido proceso y garantías constitucionales, desconociendo el precedente jurisprudencial de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre esta materia, esto es, sin estar probado el daño antijurídico.”

Al final, planteó que el proveído de segunda instancia dejó de aplicar desde una perspectiva constitucional, el bloque de legalidad, conformado por el articulo 90 de la Constitución Política y “lo referente a los pronunciamientos de la jurisdicción contenciosa sobre condenas en procesos de reparación directa por daño especial – inmunidad de jurisdicción, con una indebida aplicación y un error grave en su interpretación.”

2.2.2. La Sala observó que el primer cargo, es decir, el defecto fáctico, no fue debidamente sustentado, por el contrario, la explicación fue realizada de manera general y abstracta, ya que el accionante no indicó cuales fueron las pruebas que fueron indebidamente valoradas y su incidencia en el fallo censurado, lo que implicaría que este juez de amparo tuviera que hacer un análisis integral de las pruebas aportadas al interior del medio de control de reparación directa. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de una carga mínima argumentativa como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en tanto que estas han sido proferidas por autoridades con competencia para ello, bajo autonomía judicial y, elevar la solicitud de amparo implica controvertir los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada. Por otro lado, ese cuerpo colegiado destacó que “(…) **resultaría desproporcionado exigirle al juez constitucional que revisara nuevamente un proceso**, con el fin de descubrir si, por alguna circunstancia, se conculcó un derecho fundamental del demandante, ya que, en dicho caso, la acción de amparo constitucional desconocería su naturaleza de ser un mecanismo subsidiario de defensa judicial.”[[12]](#footnote-13) (negrillas fuera del texto)

En tal sentido, los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, a la vez que la presunción de constitucionalidad y legalidad que se predica de las actuaciones judiciales, exigen una carga mínima en términos de claridad de los hechos y argumentos de la petición, en el sentido de que den cuenta de la relevancia constitucional de la pretensión. De manera que, en estos casos, no es admisible que se traslade la carga argumentativa al juez de amparo.

Frente al defecto sustantivo por “insuficiente sustentación” y desconocimiento del precedente judicial, es preciso traer a colación las consideraciones de esta Corporación respecto a los elementos imprescindibles para establecer el desconocimiento del precedente: (i) la existencia de una o varias decisiones judiciales que guarden identidad fáctica y jurídica con el caso en que se solicita su aplicación; (ii) que tales decisiones fueran vinculantes para la autoridad judicial demandada, tanto por ser el precedente vigente, como por tener la fuerza vinculante suficiente; (iii) que la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela sea contraria al precedente vinculante, (iv) y que el juez de instancia no presentó una justificación razonable para apartarse del precedente vinculante[[13]](#footnote-14).

En el asunto bajo análisis, el Ministerio de Relaciones Exteriores citó unas providencias proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera y por la Sala Plena de esta Corporación, sin embargo, no explicó la identidad fáctica y jurídica de estas con el tema estudiado en el proceso ordinario y tampoco determinó la regla de obligatorio cumplimiento que fue desconocida en la sentencia enjuiciada, siendo necesario que quien aduce el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente lo exponga de esa manera, pues no de otra forma puede ejercer el juez constitucional la revisión y análisis del cargo propuesto.

En tales condiciones los cargos de la acción no cumplieron con el requisito de relevancia constitucional, pues la parte accionante, no expuso con la argumentación requerida las circunstancias en que las providencias del 29 de octubre de 2021 y del 30 de abril de 2018 vulneraron sus derechos fundamentales desde la configuración de un defecto.

Por otro lado, el tutelante insistió en que su actividad legitima no causó un daño antijuridico, ya que a los afectados en el accidente sí se les garantizó el acceso a la administración de justicia y la responsabilidad solo procedería en caso de que este derecho sea transgredido, de modo que, en su opinión, no podía declararse la responsabilidad del Estado, al no estar probado ese elemento. Al analizar el expediente del proceso ordinario la Subsección advirtió que el Ministerio de Relaciones Exteriores planteó la misma tesis y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, la resolvió de la siguiente manera:

“(…) de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho al acceso a la administración de justicia se concreta, esquemáticamente, “no solo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento” (…) la Sala es enfática que la garantía de acceso a la administración de justicia no se consuma con el hecho de acudir a un campo o especialidad de la jurisdicción (…) En este punto, cabe aclarar que la responsabilidad del estado por inmunidad de agentes diplomáticos, el daño a reparar –daño especial- es privar al particular de la posibilidad real a que sus pretensiones fueran satisfechas por vía jurisdiccional, lo cual no ocurre cuando, aquellas fueran resueltas por el juez del asunto y la decisión fue ejecutada. En el caso, se insiste pese a que no obra copia del fallo condenatorio emitido por el Juzgado 32 Penal de Conocimiento de Bogotá D.C., se sabe que el hoy demandante se constituyó como víctima y el citado despacho judicial, avaló el pago de una indemnización de perjuicios para dar a la acción penal, máxime cuando Aníbal Tapia resultó condenado por los hechos materia de la presente demanda. Sin embargo, **al momento de la proyección y presentación de esta providencia, no consta algún medio de prueba que demuestre el pago de la indemnización correspondiente. Por ello, en aras de garantizar una reparación integral al demandante como a sus familiares, el Ministerio está llamado a realizar la reparación integral al demandante. Por una parte, si bien se le garantizó el acceso a la administración de justicia, puntualmente a la especialidad penal y de lo contencioso administrativo, lo cierto es que las indemnizaciones o pago de obligaciones pecuniarias, no fueron asumidas en su totalidad por el causante directo del daño como señaló líneas atrás. (…)”[[14]](#footnote-15)** (negrillas fuera del texto)

En ese orden de ideas, se infiere que la parte actora presentó en este juicio de amparo su desacuerdo en relación con la decisión tomada por la autoridad judicial accionada, y, en consecuencia, planteó nuevamente, una cuestión de orden legal, que ya fue resuelta por los jueces ordinarios, quienes son los llamados a tutelar, de manera principal, los derechos fundamentales dentro de los procesos que dirigen y en las decisiones que adoptan. Luego, reiterar los argumentos sobre la inexistencia del daño antijuridico al considerar que, sí hubo un acceso a la administración de justicia y que no le correspondía al Ministerio de Relaciones Exteriores ser declarado responsable, significaría desconocer la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y el carácter vinculante de sus decisiones. Por lo expuesto, esta Sala declarará la improcedencia de la acción.

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 interpuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, y del Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá, por las razones expuestas en 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**

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

1. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificados 0D7D33172480FD47 1A9749177E56ABAB 6D31F4F5F94EAA66 1A349DF9EAD207E7 y 98C8DBD593C1CA97 9E70823F6226F7C4 8B273089FA2A01AB 7E38A8192FEAA1C8, en el índice 2. [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado FD185423D1895748 A15959A7ECBD0D12 55B5E2A0C3B503BE 0E1A2318AE582987 en el índice 2. [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado A127AE7DE4872A75 1DDA9A778F645271 79C6E348DED317C8 E1F7E44B0D1D377A en el índice 2. [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado EB33384345B6E6E5 0951C2127844C299 4A2549C167DDDBA5 2160311F38FED04A en el índice 2. [↑](#footnote-ref-5)
5. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado BF445D30FD015A78 2441C225C81223EB 9865B0878F10A164 9B118892497470A6 en el índice 5. [↑](#footnote-ref-6)
6. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado D66E6A51F57A2245 451151ECBBC304E9 654CBABCE0AAC3E6 66257A14B134405F en el índice 15. [↑](#footnote-ref-7)
7. “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 cualquier autoridad pública, o de un particular que se encuentre dentro de los supuestos de hecho contemplados en la ley”. Sentencia T-867 de 2013, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-8)
8. Al respecto, la Corte Constitucional explica la ponderación entre estos principios en el siguiente sentido:” No se trata de convertir la tutela en un mecanismo ritualista, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial”. Sentencia T-066 de 2019. [↑](#footnote-ref-9)
9. El artículo 86 de la Constitución establece: “[…] Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Sentencia C-590 de 2005, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-11)
11. Sentencia T-066 de 2019, que, a su vez reitera la T-336 de 2004, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-12)
12. Sentencia T-265 de 2014, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-13)
13. Sentencia 11 de mayo de 2016, dentro del expediente número 11001-03-15-000-2016-00380-00(AC). [↑](#footnote-ref-14)
14. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado A127AE7DE4872A75 1DDA9A778F645271 79C6E348DED317C8 E1F7E44B0D1D377A en el índice 2. [↑](#footnote-ref-15)