



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., quince (15) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-15-000-2023-02367-01

Accionante: Ministerio de Relaciones Exteriores

Accionado: Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado

Asunto: Acción de tutela – Segunda instancia

Tema: Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1:** Requisitos generales de procedibilidad. **Subtema 2:** Relevancia Constitucional. **Decisión:** Se confirma el fallo de primera instancia que declaró improcedente el amparo.

La Sala decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra del fallo de tutela proferido el 23 de junio de 2023 por la Sección Primera del Consejo de Estado.

I.- ANTECEDENTES

1.- La solicitud de amparo constitucional

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante apoderado¹, presentó acción de tutela² en procura de la protección de su derecho fundamental a la igualdad que estima transgredido con la sentencia del 23 de noviembre de 2022 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

La providencia cuestionada se dictó en el proceso de repetición iniciado por la accionante en contra de Juan Antonio Liévano Rangel, María Hortencia Colmenares Faccini, María del Pilar Rubio Talero, Patricia Rojas Rubio, Rodrigo Suárez Giraldo e Ituca Helena Marrugo Pérez, con radicado No. 250002336000201500653-01, en el cual se confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda y adicionalmente condenó en costas al convocante.

¹ Obra en certificado D314F4728A64B953 4D8CC890321772DA CD9CAA55332C4883 4D411FBF521D74BA, índice 2 en el expediente de tutela digital.

² Obra en certificado 8476C2AE401F5C6B 204ABD0EECB29301 3774AF32C6DA2C 6253D51B635B4CD1, índice 2 en el expediente de tutela digital.

2.- Hechos³

2.1.- El señor Julio Londoño Paredes estuvo vinculado a la carrera diplomática y consular y, para liquidar las cesantías de los funcionarios que prestaban servicios en el exterior, hasta el año 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores tomaba como base el salario correspondiente al cargo equivalente en la planta interna y no el que realmente recibían en planta externa. Ello se finiquitó cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas en las que se basaba esa forma de liquidar las cesantías. A partir de tal momento, el señor Londoño Paredes requirió reliquidarlas con base en el salario verdaderamente devengado.

2.2.- La petición antes relacionada fue negada mediante el oficio No. DITH-57552 del 29 de agosto de 2012 porque las cesantías fueron liquidadas según las normas vigentes para el momento en que se causaron.

2.3.- Entonces, el señor Londoño Paredes presentó una solicitud de conciliación extrajudicial en contra del Ministerio tutelante para que le fuera reconocida la reliquidación, esto previo a una eventual demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.4.- Así, en audiencia de conciliación del 26 de diciembre de 2012, la entidad acordó pagarle al señor Londoño Paredes la diferencia correspondiente a las cesantías reliquidadas por el periodo comprendido entre 1998 y 2003, más intereses moratorios.

2.5.- El acuerdo mencionado fue aprobado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 4 de abril de 2013.

2.6.- Luego, por medio de la Resolución No. 3767 del 21 de junio de 2013, la entidad demandante dispuso el pago de la condena por un valor total de trescientos cincuenta y un millones doscientos noventa y nueve mil setecientos cuarenta y ocho pesos (\$351.299.748). De este monto, noventa y cinco millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil ochocientos veintiséis pesos (\$95.459.826) corresponden a la reliquidación de las cesantías, y doscientos cincuenta y cinco millones ochocientos treinta y nueve

³ Tomados del expediente ordinario con radicado No. 250002336000201500653-01.

mil novecientos veintidós pesos (\$255.839.922) a intereses moratorios. Esas sumas se cancelaron el 26 de junio de 2013.

2.7.- Por lo mencionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores incoó acción de repetición en contra de los señores Juan Antonio Liévano Rangel, María Hortensia Colmenares Faccini, María del Pilar Rubio, Patricia Rojas Rubio, Rodrigo Suarez Giraldo y Ituca Helena Marrugo Pérez tras considerar que el daño que originó la conciliación, fue causado por los demandados, quienes tenían la función de notificar personalmente los actos administrativos de liquidación anual de las cesantías y no lo hicieron. La mentada omisión impidió que se configurara la prescripción trienal de las liquidaciones y la caducidad de la nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la entidad debió reliquidar las cesantías y reconocer intereses moratorios. Según el Ministerio, los demandados obraron con culpa grave.

2.8.- En primera instancia el asunto antes referido fue de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el radicado 250002336000201565300 que, mediante sentencia del 22 de noviembre de 2017, resolvió negar las pretensiones elevadas y no condenar en costas.

2.9.- Inconforme con lo decidido, el demandante presentó recurso de apelación que fue desatado por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, en sentencia adiada el 23 de noviembre de 2022⁴, confirmó la decisión del *a quo* y condenó a la parte actora a pagar las costas que se hubieren causado en esa instancia a favor de los demandados.

3.- Fundamentos de la acción de tutela

El tutelante adujo que la autoridad judicial incurrió en:

i) Defecto sustantivo por cuanto la sentencia del 23 de noviembre de 2022 aplicó erróneamente el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

ii) Desconocimiento del precedente jurisprudencial respecto de la vulneración del derecho a la igualdad y para ello enunció las siguientes sentencias: Consejo de Estado

⁴ Obra en certificado 24BA0411B060DE56 CD945A20CEE49FE B951F0D6EF81410C 790B36F72E899966, índice 2 en el expediente de tutela digital.

– Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta – M.P. Rocío Araujo Oñate, del 22 de mayo de 2019 – radicado 11001-03-15-000-2019-01439-00 y Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta – M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, del 23 de agosto de 2019, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2019-03347-00.

Indicó que:

“De las anteriores sentencias proferidas por parte del Consejo de Estado en Sede de Tutela, es claro la vulneración al principio de igualdad de trato jurídico, ya que existe una identidad fáctica y jurídica al tema que nos ocupa, siendo la condena en costas y agencias en derecho violatoria del precedente jurisprudencial citado, lo anterior máxime si se tiene en cuenta que el Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera, en providencia del 23 de noviembre de 2022, no argumentó las razones jurídicas por las cuales se materializaba la condena en costas, por el contrario se limitó a una transcripción a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, materializándose un defecto sustantivo, razón suficiente para acceder a la tutela de los derechos vulnerados a la Cancillería”⁵.

4.- Pretensiones de la acción de tutela

El interesado solicitó:

“PRIMERA: *Dejar sin valor ni efecto las sentencia[s] de fecha 23 de Noviembre de 2022, proferida[s] por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera - subsección B del Consejo de Estado (notificada el día 15 de diciembre de 2022) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción de repetición No 25000-23-36-000- 2015-00653-01 (60991), específicamente respecto en la condena en costas impuesta al Ministerio de Relaciones Exteriores (...).*

SEGUNDO: *Ordenar al Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección B – C.P. Martín Bermúdez Muñoz, proferir una nueva sentencia en lo relacionado con la condena en costas y agencias en derecho en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores”⁶.* (Negritas, mayúsculas sostenidas y subrayas del texto).

5.- Trámite de la acción de tutela en primera instancia

5.1.- La Sección Primera de esta Corporación, mediante auto del 11 de mayo de 2023⁷, admitió la acción tuitiva y ordenó su notificación.

⁵ Obra en certificado 8476C2AE401F5C6B 204ABD0EECB29301 3774AF32C6DA2C 6253D51B635B4CD1, índice 2 en el expediente de tutela digital.

⁶ Ibidem.

⁷ Obra en certificado 38E289F7FD7EBDF5 E0B7E0B7C33CFB77 7E82647C85C9BE6A 0AA0987E81C3B021, índice 5 en el expediente de tutela digital.

5.2.- La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸ adujo que no participará en la acción de tutela de la referencia como parte ni como tercero y cumplirá estrictamente las disposiciones que se adopten en ella.

5.3.- Los demás notificados guardaron silencio.

6.- Fallo de tutela de primera instancia

La Sección Primera de esta Colegiatura, mediante sentencia del 23 de junio de 2023, resolvió declarar la improcedencia del amparo solicitado, en tanto no encontró satisfecho el requisito de relevancia constitucional, así:

“38. (...) [E]s preciso indicar que el asunto controvertido por el actor ya fue objeto de estudio por la autoridad judicial accionada y la acción de tutela contra providencia judicial no constituye una tercera instancia que permita reabrir el debate resuelto por el juez natural, sino que tiene por objeto verificar si la entidad accionada incurrió en la vulneración de derechos fundamentales.

39. Además de lo anterior, para la Sala, el actor plantea una afectación de derechos fundamentales que tienen su origen en un asunto de contenido económico, como lo es la condena en costas, el cual ya fue decidido por el juez natural de la causa, por lo que no le corresponde al juez constitucional hacer un pronunciamiento adicional, toda vez que ello implicaría desconocer el principio de autonomía e independencia judicial y desnaturalizaría el mecanismo constitucional convirtiéndolo en una instancia adicional (...)”⁹.

De otra parte, indicó:

“43. Ahora bien, precisado lo anterior, se advierte que a través de la sentencia de unificación SU – 215 de 2022, señaló que la simple enunciación de la vulneración de un derecho fundamental y la asociación de dicha afectación con la configuración de un defecto es insuficiente para tener por acreditado el cumplimiento del requisito general de la relevancia constitucional. A juicio del máximo Tribunal de la Constitución es indispensable que el caso en cuestión: (i) tenga la “[...] entidad de interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental [...]”; (ii) que el alcance de la controversia “[...] no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas [...]”; y (iii) que en el escrito de tutela se “[...] justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales [...]”.

44. La Sala considera que la discusión que se expone a través del escrito de tutela, siguiendo lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia antes transcrita, no

⁸ Obra en certificado BF25E3268E661CE4 0DD5A5A86E8BCBDB 876F80F54D070D4A 935AE1C8E07026C, índice 9 en el expediente de tutela digital.

⁹ Obra en certificado DE1E01740DA0E8D4 26C26444B0769E03 43B13AC347B98A1D 9BDF921C4FDDB507, índice 19 en el expediente de tutela digital.

tiene trascendencia constitucional porque el núcleo de la controversia se encuentra limitado a un asunto meramente económico.

45. Igualmente, el conflicto que subyace en esta oportunidad tiene un alcance de contenido particular y meramente económico, esto es así porque la discusión y los argumentos que se extraen de la acción de tutela, más que develar la necesidad de protección de un derecho fundamental, buscan que el juez de tutela valide la tesis jurídica del actor y, con ello, acceda a las pretensiones de la demanda, sin que de esta discusión se pueda evidenciar una clara trascendencia o relevancia constitucional.

46. Para la Sala, la controversia planteada por el actor es de naturaleza puramente económica; y no gira en torno al contenido, alcance y goce del derecho fundamental indicado supra¹⁰.

7.- Razones de la impugnación

En contra de la decisión antes expuesta el accionante presentó escrito de impugnación en el cual reiteró los argumentos iniciales e indicó que *“el asunto sometido a sede constitucional, no se trata solamente de un asunto eminentemente económico, sino por el contrario, se encuentra inmerso la defensa del patrimonio público”¹¹.*

II.- CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada en contra del fallo de tutela proferido el 23 de junio de 2023 por la Sección Primera del Consejo de Estado de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Acuerdo No. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Problema jurídico

La Sala verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad, específicamente con el de relevancia constitucional en tanto fue el descartado por el *a quo*.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Obra en certificado 01C680CF6D454100 728E21A84D3521BA 58195DD85A69C2B2 4A1B1163DCD02F85, índice 24 en el expediente de tutela digital.

3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad¹² y de procedencia¹³ con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

4.- El cumplimiento del requisito de relevancia constitucional

4.1.- Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela “*no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones*”¹⁴.

En efecto, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber¹⁵: (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos y (ii) que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está instituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

4.2.- Por su parte, la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-215 de 2022¹⁶, advirtió que para analizar si una acción de tutela cumplía con el requisito de relevancia constitucional, era necesario verificar:

¹² De acuerdo con la sentencia C-590 de 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela.

¹³ Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005.

¹⁵ Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001 03 15 000 2012 02201 01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁶ Sentencia del 16 de junio de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo.

“(i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales”.

Así mismo, resaltó que en caso de que una acción de tutela fuere incoada en contra de una providencia judicial emitida por una Alta Corte, resultaba mandatorio advertir, además de los anteriores requisitos, *“una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales”.*

4.3.- La Sala advierte que la solicitud de amparo no satisface el requisito de relevancia constitucional. En primer lugar, y de cara al primero de los presupuestos a analizar para que se evidencie la relevancia constitucional del asunto puesto a consideración, observa la Sala que el cargo relacionado con la indebida aplicación normativa contiene una carga argumentativa, *prima facie*, suficiente, sin embargo, el relativo al desconocimiento del precedente no, en tanto solo se citaron los radicados de las providencias supuestamente omitidas, sin que se expusieran los fundamentos de hecho y de derecho que guardarían similitud con la decisión que se censura acá.

Además de lo dicho y, respecto al segundo de los presupuestos para validar la relevancia constitucional, se resalta que la causa tuitiva, ciertamente, se percibe como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado por la autoridad judicial accionada en el marco de la acción de repetición con radicado No. 250002336000201500653-01, como se procede a explicar.

4.3.1.- Al efecto, la Sala observa que la accionante argumentó el defecto sustantivo sobre la base de que el accionado aplicó de manera equivocada el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011¹⁷ y desconoció el precedente.

4.3.1.1.- Sin embargo, la autoridad judicial que conoció el mencionado proceso en segunda instancia, adujo que:

“H.- Costas

¹⁷ *“ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

19.- *El primer inciso del artículo 188 del CPACA dispone que <<salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil>>. Como lo ha señalado esta Sala en varias ocasiones, la condena en costas es procedente en la acción de repetición porque en esta se ventilan intereses patrimoniales de las entidades públicas. En este sentido, el ministerio pidió en la demanda que se condenara en costas a los demandados.*

20.- *La condena en costas es procedente de acuerdo con el numeral 1 del artículo 365 del CGP, porque la entidad demandante fue la parte vencida en el proceso y se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación. Sin embargo, las costas solo están causadas a favor de los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Patricia Rojas Rubio, Rodrigo Suárez Giraldo e Ituca Helena Marrugo Pérez porque realizaron actividades de defensa judicial; María del Pilar Rubio Talero fue representada por curador ad litem y, aunque María Hortencia Colmenares Faccini fue notificada del auto admisorio de la demanda, no compareció al proceso ni constituyó apoderado.*

21.- *Para la fijación de las agencias en derecho en la segunda instancia se tienen en cuenta los criterios y topes establecidos en el artículo tercero del Acuerdo No. 1887 de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, es decir, <<la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables>>. Como los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Patricia Rojas Rubio, Rodrigo Suárez Giraldo e Ituca Helena Marrugo Pérez estuvieron representados por apoderados, quienes presentaron alegatos en esta instancia, la Sala considera razonable tasar las agencias en derecho en seis salarios mínimos legales mensuales vigentes (6 SMLMV) para cada uno.*

22.- *De acuerdo con el artículo 366 del CGP, el tribunal de origen deberá liquidar la condena en costas de manera concentrada¹⁸.*

4.3.1.2.- Así, se observa que en el fallo censurado se explicaron con suficiencia las razones fácticas y jurídicas por las cuales procede la condena en costas en el caso en concreto.

4.4.- En consecuencia, se advierte que la Subsección acusada, realizó un estudio *in extenso*, detallado y objetivo de la litis y arribó a las conclusiones que ya se conocen, las que intentan desconocerse en esta vía, a través de argumentos de simple inconformidad, para reabrir un debate sobre la controvertida condena en costas del proceso ordinario.

4.5.- Dicho esto, debe preverse que corresponde al juez de lo contencioso administrativo, dentro de su órbita funcional, analizar la situación planteada en la demanda y valorar el material probatorio para finalmente determinar el régimen jurídico

¹⁸ Obra en certificado 24BA0411B060DE56 CD945A20CEEC49FE B951F0D6EF81410C 790B36F72E899966, índice 2 en el expediente de tutela digital.

aplicable y las circunstancias en que habrá de decidir el asunto puesto bajo su conocimiento, por lo que no puede el juez de tutela invadir esta esfera.

4.6.- Debe recordarse que la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales es de carácter excepcional y no pretende desconocer la vigencia de la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica. Ello, en razón a que es concebida como un “juicio de validez” y no como un “juicio de corrección” de la decisión cuestionada¹⁹, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de interpretación del derecho, que dieron origen a la controversia²⁰.

5.- Con fundamento en las consideraciones anotadas, la Sala confirmará la decisión del *a quo* por no encontrar acreditado el requisito general de relevancia constitucional.

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

III.- RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido el 23 de junio de 2023 por la Sección Primera del Consejo de Estado.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes intervinientes e interesados por el medio más expedito.

TERCERO: ENVIAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ²¹
Consejero de Estado (E)

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2009.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-384 de 2018.

²¹ VF.