

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Evolución jurisprudencial / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la providencia judicial vulnera derechos fundamentales**

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con el debate y la definición judicial idónea y eficaz por el juez natural competente, pues operó el medio de defensa judicial existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda. También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1 de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución). Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana. Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. En el presente, en consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios y extraordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuando comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible. Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el

que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

**NOTA DE RELATORIA:** En lo atinente a la providencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, expediente: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia por vulneración al derecho al debido proceso / VULNERACION AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Omisión en la valoración de una prueba con incidencia en la tasación de los perjuicios materiales / CERTIFICADO DE INGRESOS Y RETENCIONES - Ausencia de valoración probatoria**

La intervención del juez constitucional... se limitará a determinar si, como lo consideró el a quo, la omisión del Tribunal accionado en tener en cuenta la totalidad de los ingresos que percibía la víctima para determinar el monto de los perjuicios materiales a favor de sus hijos, resulta violatoria de los derechos fundamentales invocados. La Sala encuentra que la conclusión a la que arribó el Tribunal para la determinación de los ingresos de la víctima, efectivamente no tuvo en cuenta la prueba que demostraba los ingresos que la víctima obtuvo como remuneración salarial en el cargo de docente, según el certificado de ingresos y retenciones del año 2009 allegado por la Secretaría de Educación del municipio de Valledupar. Entonces, la decisión judicial, a pesar de que fue favorable parcialmente a los intereses de los demandantes, limitó el contenido de la reparación integral que deriva de la declaratoria de responsabilidad administrativa, situación que a todas luces, lesiona el derecho fundamental al debido proceso por la omisión en la valoración de una prueba que fue oportuna y legalmente allegada al plenario y que tiene la potencialidad de incidir sobre el monto final de la indemnización. En consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por la Sección Cuarta, que amparó el derecho al debido proceso de los tutelantes, pero solo en el entendido aquí expuesto, esto es, por la omisión de valoración del certificado de ingresos y retenciones de la señora Morales Valera del año 2009 a efectos de determinar la totalidad de sus ingresos al momento del deceso.

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia**

Cuando la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, resulta necesario amparar los derechos fundamentales invocados en la tutela.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, consultar sentencia del 24 de abril de 2014, exp. 2013-01971, C.P. Susana Buitrago Valencia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2013-02812-01(AC)**

**Actor: DEISMAN DAVID QUINTERO MORALES Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**

Procede la Sala a resolver la impugnación que interpuso el Presidente del Tribunal Administrativo del Cesar contra la sentencia del 23 de abril de 2014, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que amparó el derecho fundamental al debido proceso de los tutelantes y ordenó a esa corporación judicial dictar un nuevo fallo *“en la que atienda los parámetros fijados en este proveído”*.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Petición de amparo constitucional**

Los señores Deisman David, Yasmirys Judith y Edgardo Quintero Morales; Noris Elena, Ada Luz, Fermín Enrique, Rafael Donald, Rafael Segundo, Juan Francisco, Yaneth del Carmen y Libia del Socorro Morales Valera; Nibia Rosa, Carlos Alfonso y Enrique Olaya Herrera Morales y Etilvia Dolores Morales de Pupo, por conducto de apoderada, instauraron acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que consideraron transgredidos por el Tribunal Administrativo del Cesar, con ocasión de la sentencia de 23 de septiembre de 2013 proferida en la segunda instancia del proceso de reparación directa que adelantaron contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

La solicitud de tutela se apoya en los siguientes **hechos**<sup>1</sup>:

- Que el 4 de mayo de 2009 en dependencias de la Policía Nacional de la ciudad de Valledupar<sup>2</sup>, ocurrió una descarga explosiva que produjo el deceso de la señora Nellys Vitalia Morales Valera, quien se encontraba allí instaurando una denuncia penal.
- Que al momento del fallecimiento, la señora Morales Valera *“se desempeñaba como docente del establecimiento educativo Luis Rodríguez Valera del municipio de Valledupar, disfrutaba de la pensión gracia a cargo de Fiduprevisora S.A. y percibía ingresos por el suministro de leche fresca a la sociedad DPA Colombia Ltda.”*.
- Que en ejercicio de la acción de reparación directa, los familiares de la víctima (tutelantes<sup>3</sup>) solicitaron se declarara administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por el fallecimiento de la señora Morales Valera, y se le

---

<sup>1</sup> Fls. 2-14.

<sup>2</sup> Los tutelantes no relatan con exactitud la situación acaecida.

<sup>3</sup> Salvo por los señores Nibia Rosa, Carlos Alfonso y Enrique Olaya Herrera Morales, quienes actuaron en la tutela como herederos de la señora Berta Elisa Morales Camargo, quien por su parte sí fue demandante en el proceso de reparación.

condenara “al pago del daño a la vida de relación en favor de todos los demandantes y lucro cesante a favor de los hijos<sup>4</sup>”.

- La demanda correspondió por reparto inicialmente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar. En virtud de medidas de descongestión, el proceso fue decidido por el Juzgado Segundo Administrativo en Descongestión del mismo circuito judicial, en sentencia de 14 de agosto de 2012 se inhibió de resolver el fondo del asunto “por falta del requisito de conciliación prejudicial”.
- El recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra dicha sentencia fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante providencia de 23 de septiembre de 2013. En tal decisión se revocó el fallo de primera instancia, se accedió parcialmente a las pretensiones y se condenó a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional únicamente al pago de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante<sup>5</sup> por “la suma de \$28.510.810 a Deisman David Quintero Morales y \$5.289.810 a Edgardo Quintero Morales en calidad de hijos de la víctima”.
- Consideró el Tribunal que no accedía a los perjuicios materiales solicitados a favor de Yasmirys Judith Quintero Morales (hija de la víctima) por cuanto el documento que acreditaba su condición de estudiante universitaria matriculada no fue *ratificado* por la institución educativa, pese al requerimiento efectuado por el despacho judicial en el trámite de la primera instancia.
- Respecto al *daño en la vida de relación*, negó el reconocimiento de la indemnización reclamada por los demás demandantes, por cuanto no se probó “que se les hayan causado daños graves en las condiciones de vida”.

## 2. Sustento de la vulneración

A juicio de los tutelantes, la decisión judicial que se acusa vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en tanto incurrió en un “*vía de hecho por defecto fáctico y procedimental*”.

Explican que el Tribunal negó el reconocimiento de perjuicios morales en favor de Yasmirys Judith Quintero Morales, con lo cual desconoció el precedente jurisprudencial<sup>6</sup> del Consejo de Estado que “*reitera que la dependencia económica de los hijos con respecto a los padres se presume hasta los 25 años de edad*”, el precedente horizontal<sup>7</sup> del mismo Tribunal que ha seguido esa línea jurisprudencial y, además, porque omitió valorar las pruebas testimoniales recaudadas<sup>8</sup> que “*demostraban tal dependencia económica*”.

<sup>4</sup> Deisman David, Yasmirys Judith y Edgardo Quintero Morales

<sup>5</sup> Los ingresos percibidos por la víctima fueron comprendidos por el Tribunal respecto de la pensión gracia de la que era beneficiaria y lo devengado como “proveedora de leche fresca” a la Empresa *Dairy Partners Americas*.

<sup>6</sup> Al efecto citó (sin aportarlas), las sentencias de la Sección Tercera de 7 de diciembre de 2011, Rad. 1996-01678 (22324) C.P. Stella conto Díaz del Castillo, de 4 octubre de 2007, Rad. 1998-02273 (22891) C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz, de 7 de abril de 2011, rad. 1997-06094 (20733) C.P. Hernán Andrade Rincón, de 21 de febrero de 2013, Rad. 2013-00019, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>7</sup> Señaló como desconocida la sentencia de 21 de noviembre de 2013, rad. 2007-00161-01 (acumulada), M.P. José Antonio Aponte Olivella.

<sup>8</sup> En concreto se refirió a los testimonios de los señores Reinel Fajardo Medina, Yamedys Marqueza Sierra Ochoa, Antonia María Bermúdez Reyes, Ana Elvira Flórez Martínez.

Que la sentencia, al fijar los perjuicios materiales a favor de los hijos de la víctima únicamente tuvo en consideración los ingresos percibidos “por concepto de pensión gracia y venta de leche” pero omitió los ingresos que por concepto de salarios recibía en su condición de docente del municipio de Valledupar, acreditados con el certificado de ingresos y retenciones del año gravable 2009.

Que la negativa a acceder a la indemnización por concepto de daño a la vida de relación a favor de todos los accionantes, se adoptó sin considerar los testimonios recaudados en el plenario que daban cuenta de que el perjuicio sí existió.

A título de amparo constitucional, solicitaron lo siguiente<sup>9</sup>:

*“1.1.- Se pide al honorable Consejo de Estado, que se le ampare a los accionantes sus derechos fundamentales del debido proceso, de defensa, de acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica, a la igualdad frente a la ley y el proceso y, los demás que de oficio se le estimaren violados, y, como consecuencia de ello, en la sentencia de amparo, se deje sin efectos la sentencia del veintitrés (23) de septiembre de 2013, proferida por el accionado.*

*1.2.- Asimismo, que se le ordene a los causantes del agravio, doctores José Antonio Aponte Olivella, Doris Pinzón Amado y Alberto Espinoza Bolaño, en su calidad de Magistrados del Tribunal Administrativo del Cesar, o a quien los reemplace, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas o en el que al efecto señale el honorable Consejo de Estado, procedan a dictar nueva sentencia conforme a los parámetros que se determinen en la sentencia de amparo.*

*1.3.- Que se impartan las demás órdenes de ley y las comunicaciones pertinentes.”.*

## **2. Trámite de la solicitud**

Por auto del 11 de diciembre de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la tutela y ordenó notificarla a los Magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Cesar y como interesado en las resultas del proceso se vinculó al Ministro de Defensa Nacional – Policía Nacional<sup>10</sup>, en su calidad de demandado en la acción de reparación directa.

## **3. Argumentos de defensa**

### **3.1. Del Tribunal Administrativo del Magdalena**

Por conducto del Presidente de esa Corporación, solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela, comoquiera que “no se ha resuelto la solicitud de corrección de sentencia” que formuló la apoderada de los tutelantes, quien también es la apoderada de éstos en el proceso de reparación<sup>11</sup>.

### **3.2. Del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**

---

<sup>9</sup> Folio 2.

<sup>10</sup> Folio 36.

<sup>11</sup> Mediante memorial radicado en la Secretaría General de esta Corporación, la apoderada de los tutelantes manifestó que la solicitud de corrección de la sentencia le fue resuelta desfavorablemente a través de proveído de 6 de febrero de 2013, del cual apporto copia (fls. 64-68)

Por conducto del Secretario General de la Policía Nacional, expuso que la tutela deviene improcedente por cuestionar una providencia judicial que se profirió con fundamento en el principio de autonomía judicial.

#### **4. Sentencia impugnada**

Mediante fallo del 23 de abril de 2014, la Sección Cuarta de esta Corporación, amparó el derecho fundamental al debido proceso de los tutelantes y, en consecuencia, dejó sin efectos la sentencia de 23 de septiembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar y le ordenó dictar un nuevo fallo *“en [el] que atienda los parámetros fijados en este proveído”*.

Expuso que la sentencia enjuiciada no desconoció el precedente jurisprudencial. Que lo que en realidad pretenden los tutelantes es *ocultar su omisión probatoria* en el proceso ordinario, ya que no demostraron *“la dependencia económica de Yasmirys Judith Quintero Morales”*.

Encontró que la ausencia de valoración probatoria de los documentos aportados para determinar la totalidad de los ingresos que en vida percibía señora Nellys Vitalia Morales Valera, constituye un *“defecto fáctico”* que merece protección constitucional. En efecto, señaló que el Tribunal determinó el monto de la indemnización por daño material a partir de los ingresos que la víctima recibía *“por ser pensionada y tener un negocio de productos lácteos”*, pero omitió tener en cuenta que ella *“se desempeñaba como docente del municipio de Valledupar, tal y como lo comprueban los certificados de trabajo y de ingresos, visibles en folios 41 y 42 del expediente anexo”*, documentos que fueron decretados como pruebas por el juez de primera instancia.

En igual sentido, advirtió que la determinación de no acceder al reconocimiento del *“daño a la vida de relación de los accionantes”* también configuró defecto fáctico por ausencia de valoración de la prueba testimonial recaudada, en la medida en que el Tribunal *“no se refirió a esos medios de prueba y, mucho menos, los estudió, pese a que los mismos fueron practicados dentro del proceso”*, teniendo la obligación de hacerlo.

#### **5. Impugnación**

El Presidente del Tribunal Administrativo del Cesar impugnó la decisión del a quo sin exponer los argumentos de inconformidad<sup>12</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Constitución Política en el artículo 86 consagró una acción especial para facilitar la garantía inmediata de los derechos fundamentales dotada de un procedimiento breve y sumario que tiene como rasgos esenciales la subsidiariedad y la residualidad porque sólo procede si no existe otro mecanismo judicial ordinario de defensa de los derechos que se consideran amenazados o conculcados.

No obstante, esta causal de improcedencia se excepciona, a las voces del artículo 6 del Decreto No. 2591 de 1991, cuando el reclamo de protección se propone como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el que

---

<sup>12</sup> Fl. 106.

será valorado por el juez constitucional según las circunstancias en las que se encuentre el actor con el fin de establecer que el medio judicial ordinario no resulta idóneo para evitarlo o remediarlo.

Para efectos de decidir sobre la impugnación propuesta, la Sala se ocupará de estudiar, en primer lugar, la evolución que en el Consejo de Estado ha tenido el tema de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, para luego analizar el caso concreto.

### **1. De la evolución en el Consejo de Estado de la tesis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales**

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con el debate y la definición judicial idónea y eficaz por el juez natural competente, pues operó el “*medio de defensa judicial*” existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades<sup>13</sup>, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)<sup>14</sup>.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos

---

<sup>13</sup> En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

<sup>14</sup> Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

“(…)

*De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente”<sup>15</sup> (subrayas de la Sala).*

En el presente, en consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios y extraordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuando comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

Si la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir el debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural, y se llegaren a encontrar afectados los derechos fundamentales invocados por el actor, será del caso adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.

## **2. Examen de estos presupuestos en el sub examine**

Para determinar si se encuentran presentes los parámetros de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, se precisa delimitar cuál fue el objeto

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

de este amparo y bajo qué condiciones soportaron los tutelantes su reclamo de la siguiente forma:

En el sub examine, se controvierte la sentencia de segunda instancia de 23 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo del Cesar, proferida en el marco del proceso de reparación directa que los tutelantes<sup>16</sup> adelantaron contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional con el propósito de obtener la declaratoria de responsabilidad administrativa como consecuencia del deceso de la señora Nellys Vitalia Morales Valera producto de la descarga explosiva ocurrida el 4 de mayo de 2009 en dependencias de la Policía Nacional de la ciudad de Valledupar, y la correspondiente indemnización por *“daño a la vida de relación en favor de todos los demandantes y lucro cesante a favor de los hijos<sup>17</sup>”*.

Dicho fallo accedió únicamente al pago de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en favor de dos de los tres hijos de la causante, habida cuenta que el tribunal consideró que no se probó<sup>18</sup> la dependencia económica de su hija mayor de edad -Yasmirys Judith Quintero Morales-. Igualmente, se negó el reconocimiento de indemnización por daño a la vida de relación solicitado a favor de todos los accionantes, por cuanto no acreditaron que a estos se les hubiese *“causado daños graves en las condiciones de vida”*.

A juicio de los tutelantes, este fallo atenta contra sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, porque:

i) desconoció el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>19</sup> que *“reitera que la dependencia económica de los hijos con respecto a los padres se presume hasta los 25 años de edad”*;

ii) omitió valorar las pruebas testimoniales recaudadas<sup>20</sup> que *“demostraban tal dependencia económica”*;

iii) fijó los perjuicios materiales a favor de los hijos varones de la víctima, únicamente en relación con los ingresos percibidos por ella *“por concepto de pensión gracia y venta de leche, omitiendo los ingresos por concepto de salarios como docente del municipio de Valledupar”*;

iv) adoptó una decisión negativa frente a la solicitud de reconocimiento de indemnización por concepto de daño a la vida de relación a favor de todos los accionantes, sin considerar los testimonios recaudados en el plenario que daban cuenta de que el perjuicio sí existió.

De los reclamos planteados se evidencia que lo que se cuestiona es la sentencia de segunda instancia proferida en un proceso de reparación directa, luego, no existe medio de impugnación ordinario para controvertirla, máxime si se tiene en cuenta que en el caso concreto fue resuelta la solicitud de corrección de sentencia que elevaron los demandantes<sup>21</sup>. Tampoco el recurso extraordinario de revisión es viable para presentar la censura formulada en contra de la citada providencia,

---

<sup>16</sup> Op. Cit. 2

<sup>17</sup> Op. Cit. 3.

<sup>18</sup> Por cuanto el documento que acreditaba su condición de estudiante universitaria matriculada no fue ratificado por la institución educativa, pese al requerimiento del despacho judicial en primera instancia.

<sup>19</sup> Op. Cit. 5.

<sup>20</sup> Op. Cit. 7.

<sup>21</sup> Op. Cit. 11

pues los fundamentos de la tutela no se ajustan a las causales que prevé el ordenamiento jurídico.

Igualmente, el amparo se solicitó en un plazo razonable respecto de la decisión que se enjuicia, esto es, la providencia del 23 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo del Cesar<sup>22</sup>, la cual, por su parte, no corresponde a un fallo de tutela.

Respecto de los restantes presupuestos, la Sala encuentra que éstos se superan, particularmente el argumento relativo a que no se valoraron la totalidad de los documentos que acreditaban los ingresos mensuales que en vida percibía la señora Morales Valera, en tanto constituye un aspecto frente al cual el fallador no se pronunció.

En efecto, la intervención del juez constitucional en dicho caso específico no implica suplantación alguna del juez natural en relación con las pretensiones que se elevaron en la acción de reparación directa<sup>23</sup>, por cuanto en nada se cuestiona la declaratoria de responsabilidad administrativa ni la condena a indemnización que se adoptó. En ese orden, su participación se limitará a determinar si, como lo consideró el a quo, la omisión del Tribunal accionado en tener en cuenta la totalidad los ingresos que percibía la víctima para determinar el monto de los perjuicios materiales a favor de sus hijos, resulta violatoria de los derechos fundamentales invocados.

En lo correspondiente al desconocimiento del precedente jurisprudencial, basta con resaltar que fue precaria la argumentación jurídica de la solicitud de amparo, pues no se sustentó<sup>24</sup> el por qué le eran aplicables las sentencias que se refieren *“a la presunción de la dependencia económica de los hijos hasta los veinticinco años”*, cuando en su caso, tal y como lo advirtió el a quo, la negativa al reconocimiento de perjuicios morales en favor de Yasmirys Judith Quintero Morales se soportó en la falta de demostración de la condición de *“encontrarse estudiando”*, situación que resulta bien diferente. Además, debe recabarse el hecho de que la determinación de la Sección Cuarta sobre el particular no fue objeto de impugnación, razón de más para que tal cargo no sea considerado en esta instancia.

En lo que se refiere a la omisión en la valoración de los testimonios recaudados, que según afirman los tutelantes hubiese conducido a determinar, de un lado, *“la dependencia económica de de Yasmirys Judith Quintero Morales”* y, de otro, *“la existencia del daño a la vida de relación respecto de todos los demandantes”*, tampoco habrá lugar a intervención del juez de tutela sobre el particular.

El primer evento, esto es, la prueba de la dependencia económica, éste fue objeto de análisis en el marco de la primera instancia siendo desestimado; sin embargo, esta determinación no fue objeto de impugnación de manera que no puede volverse sobre el tema. Respecto del segundo evento, debe decirse que a pesar de que la Sección Cuarta haya amparado el derecho fundamental al debido proceso con ocasión de la *“ausencia de valoración probatoria”* en la que supuestamente incurrió el Tribunal Administrativo del Cesar, lo cierto es que la corporación judicial accionada sí se refirió al cúmulo de pruebas, al concluir lo

---

<sup>22</sup> La tutela se interpuso el 9 de diciembre de 2013.

<sup>23</sup> Entre otras sentencias, ver C-590/05, T-173/93, T-061/07 y T-401/12.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 2012-01704. Sentencia de 31 de octubre de 2013.

siguiente: *“conforme a lo anotado, la Sala no concederá dicha petición, por cuanto **de las pruebas que obran en el expediente**, no se desprende que a los accionantes se les hayan causado daños graves en las condiciones de vida”*.

Entonces lo que en realidad pretenden los tutelantes es que se aprecien los testimonios a favor de las pretensiones elevadas en el proceso ordinario, lo cual resulta abiertamente improcedente. Sobre el particular, esta Sección ha considerado reiteradamente que cuando *“lo que se persigue en la presente tutela es controvertir el valor probatorio impartido por el juez de instancia, y lograr que el juez constitucional otorgue la apreciación pretendida por la tutelante, tal situación en manera alguna implica que la sentencia cuestionada haya quebrantado los derechos de orden superior, para los que reclama protección, [pues ello] equivaldría, a desconocer la autonomía e independencia, atributos de los que está revestida la función judicial dentro de los límites constitucionales y legales (artículos 228 y 230 constitucional)”*<sup>25</sup>.

Por ello, al no superar estos aspectos la procedibilidad requerida, de entrada, impide que pueda confirmarse la sentencia impugnada por las mismas razones en que la Sección Cuarta se apoyó. En ese orden, como se señaló previamente, el objeto de esta instancia gira en torno exclusivamente al aspecto previamente señalado (valoración de los ingresos a efectos de determinar el monto de la indemnización), por lo que, de confirmarse la decisión del a quo, lo será solo por esa razón.

### **3. Del caso concreto**

En el expediente está probado lo siguiente:

- Que los señores Deisman David, Yasmirys Judith y Edgardo Quintero Morales, Noris Elena, Ada Luz, Fermín Enrique, Rafael Donaldo, Rafael Segundo, Juan Francisco, Yaneth del Carmen y Libia del Socorro Morales Valera, Berta Elisa Morales Camargo (q.e.p.d.)<sup>26</sup> y, Etilvia Dolores Morales de Pupo, en ejercicio de la acción de reparación directa solicitaron se declarara administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por el fallecimiento de la señora Nellys Vitalia Morales Valera (q.e.p.d.)<sup>27</sup>.
- Que en la demanda de reparación solicitaron como prueba: *“7.2.2.2. Oficiése a la Secretaría de Educación Municipal de Valledupar, para que remita con destino a este proceso, certificado de ingresos de la señora Nellys Vitalia Morales Valera (C.C. No. 42.496.857), como docente del establecimiento educativo Luis Rodríguez Valera”*<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 2013-01840. Sentencia de 20 de marzo de 2014.

<sup>26</sup> Como consecuencia de su fallecimiento, sus hijos Nibia Rosa, Carlos Alfonso y Enrique Olaya Herrera Morales actuaron como tutelantes.

<sup>27</sup> Fls. 37-51 cuaderno anexo

<sup>28</sup> Como fundamento de hecho, los demandantes señalaron en la precitada demanda lo siguiente: *“2.14. Que al momento de su muerte, la señora Nellys Morales Valera, tenía ingresos mensuales de \$4.505.483.00, provenientes de las siguientes actividades: \$2.305.323.00 equivalentes a su remuneración salarial como docente del Municipio de Valledupar \$1.699.722.00 por concepto de pensión de jubilación a cargo de Fiduprevisora S.A.; y la suma de \$500.388.00, recibidos por el suministro de leche fresca a la firma DPA Colombia Ltda.”*. Fls. 39 y 48 cuaderno anexo.

- Que la citada prueba fue decretada por Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar -a quien correspondió por reparto la demanda-, mediante auto de 11 de marzo de 2011<sup>29</sup>.
- Que la Secretaría de Educación Municipal de Valledupar mediante oficio de 7 de abril de 2011, allegó con destino al plenario “certificación de ingreso y retención año gravable 2009, de la señora Nelly Vitalia Morales Valera Q.E.P.D.”<sup>30</sup>. De dicho documento se desataca que los ingresos solo están conformados por “salarios” y no por otros factores como “gastos de representación; pensiones de jubilación, vejez o invalidez”.
- Que el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Valledupar -a quien le fue remitida la demanda por competencia- mediante sentencia de 14 de agosto de 2012 resolvió “inhibirse de proferir pronunciamiento de fondo en este proceso, por falta del requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial, de que trata la Ley 1285 de 2009”.
- Que esa decisión fue revocada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante sentencia de 23 de septiembre de 2013. En consecuencia se condenó a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional al pago de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante<sup>31</sup> por “la suma de \$28.510.810 a Deisman David Quintero Morales y \$5.289.810 a Edgardo Quintero Morales en calidad de hijos de la víctima” y negó las demás pretensiones.
- La determinación de los ingresos que en vida percibía la señora Morales Valera para efectos de fijar el monto de la indemnización por perjuicios materiales, se sustentó en las siguientes consideraciones:

*“Teniendo en cuenta este detallado informe, la Sala encuentra responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, pues de lo señalado se puede inferir claramente que la entidad demandada no tomó las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de este hecho, que produjo la muerte de la señora Nellys Vitalia Morales Valera (q.e.p.d.).*

(...)

*Así las cosas, la Sala reconocerá a Deisman David Quintero Morales y Edgardo Quintero Morales, en calidad de hijos de la víctima, perjuicios materiales por concepto de lucro cesante, de la siguiente manera:*

***Para efectos de acreditar los ingresos de la víctima, se observa a folios 158 y 159 del plenario, el oficio No. 1010-403 suscrito por la Directora de Afiliaciones y Recaudo (E) de la Fiduprevisoria S.A., donde informa: “la señora Nellys Vitalia Morales Valera, mediante Resolución No. 697 del 26 de diciembre de 2007, expedida por la Secretaría de Educación de Valledupar, le fue reconocida Pensión de Jubilación, con fecha de efectividad 11 de agosto de 2007.”***

<sup>29</sup> Fls. 67 Cuaderno Anexo.

<sup>30</sup> Fls. 85-86 Cuaderno Anexo.

<sup>31</sup> Los ingresos percibidos por la víctima fueron comprendidos por el Tribunal respecto de la pensión gracia de la que era beneficiaria y lo devengado como “proveedora de leche fresca” a la Empresa Dairy Partners Americas.

Asimismo, mediante el referido oficio, se aporta, “certificación detallada de los pagos y descuentos aplicados a la mesada pensional de la señora Nellys Vitalia Morales Valera” (folio 160), de la cual tomamos el valor de ingresos percibidos por la víctima por concepto de pensión de jubilación.

De igual forma, se vislumbra a folio 129 del expediente, certificación suscrita por el Jefe de Servicios Agropecuarios de la empresa Dairy Partners que: “la señora Nellys Vitalia Morales Valera, identificada con C.C. 42.496.857 – Código interno 3718, fue proveedora de leche fresca desde el 1 de julio de 2004 hasta el 8 de junio de 2009, devengado un ingreso promedio mensual de \$787.020 durante ese periodo”. Y, a folio 130 del proceso, se observa un informe detallado de los valores devengados por la proveedora Nellys Vitalia Morales Valera (q.e.p.d.), con un total de promedio general de \$787.020.

(...)

**Como base salarial el salario certificado compuesto por la suma de \$787.020, que producía la víctima como proveedora de leche a la empresa Dairy Partners Americas – DPA y su pensión de jubilación reconocida por la Secretaría de Educación de Valledupar donde recibía \$1.699.772, más el 25% de prestaciones sociales o sea la suma de \$2.124.715, para un total de \$2.911.735. A este valor le restamos el 25% que se supone eran los gastos de la víctima para conformar la base en \$2.183.801.25.”** (Lo resaltado y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que la conclusión a la que arribó el Tribunal para la determinación de los “*ingresos de la víctima*”, efectivamente no tuvo en cuenta la prueba que demostraba los ingresos que la víctima obtuvo como remuneración salarial en el cargo de docente, según el certificado de ingresos y retenciones del año 2009 allegado por la Secretaría de Educación del municipio de Valledupar.

Entonces, la decisión judicial, a pesar de que fue favorable parcialmente a los intereses de los demandantes, limitó el contenido de la reparación integral que deriva de la declaratoria de responsabilidad administrativa, situación que a todas luces, lesiona el derecho fundamental al debido proceso por la omisión en la valoración de una prueba que fue oportuna y legalmente allegada al plenario y que tiene la potencialidad de incidir sobre el monto final de la indemnización.

Esta Sección recuerda que en reiteradas ocasiones ha considerado que cuando la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, resulta necesario amparar los derechos fundamentales invocados en la tutela<sup>32</sup>.

En consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por la Sección Cuarta, que amparó el derecho al debido proceso de los tutelantes, pero **solo en el entendido aquí expuesto**, esto es, por la omisión de valoración del certificado de ingresos y retenciones de la señora Morales Valera del año 2009 a efectos de determinar la totalidad de sus ingresos al momento del deceso.

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Rad. 2013-01971-01 de 24 de abril de 2014.

Se insiste, que los argumentos que soportaron el amparo sobre la *"indebida valoración de la prueba"* respecto a la negativa a acceder a la indemnización por daño a la vida de relación, no tienen acogida por esta Sala, en tanto, se desconocería la autonomía e independencia del juez de instancia.

En mérito de 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,

#### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 23 de abril de 2014 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** esta providencia en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 *"por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*.

**TERCERO.- REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**