

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / AUSENCIA DE DEFECTO FACTICO / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO - Se aplicaron adecuadamente las normas llamadas a regular el caso / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO – Carga de la prueba / PRUEBA DE OFICIO - Se decreta cuando existan puntos oscuros o dudosos de la contienda que impidan dictar sentencia**

[L]a Sala estima que el defecto fáctico alegado por parte de la actora se centra realmente en el resultado de la valoración probatoria que realizó el tribunal, y no en el hecho de que dichos elementos de prueba pudieran ser tenidos en cuenta o no por el juez de segunda instancia del proceso ordinario. Como se sabe, las discusiones sobre la valoración del material probatorio son un campo restringido para el juez de tutela, salvo que se advierta irracionalidad o capricho en la tasación de los medios de prueba, circunstancias que en este caso no se presentan, por manera que hay lugar a efectuar algún reproche sobre este cargo. De otra parte, se advierte que, si bien los demandantes alegaron que la autoridad judicial demandada también incurrió en defecto fáctico, en tanto debió hacer uso de la facultad establecida en el artículo 170 del CGP, esto es, la de decretar pruebas de oficio para esclarecer los hechos objeto del proceso de reparación directa, ese argumento está relacionado más bien con el defecto sustantivo, dado que la Corte Constitucional ha sostenido que este se configura por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea de la ley; no obstante, para la Sala, ese cargo no tiene vocación de prosperidad por lo siguiente: Al proceso de reparación directa, por haberse promovido con posterioridad al 2 de julio de 2012, le resultaban aplicables las normas contenidas en el CPACA, cuerpo normativo que, en su artículo 213, al igual que el artículo 170 del CGP, faculta al juez para decretar, en cualquier instancia, las pruebas de oficio —(...)— para buscar el esclarecimiento de los hechos en que se fundan los argumentos propuestos por cada una de las partes, y siempre que las mismas se practiquen dentro de estrictos cánones del debido proceso, en especial del derecho de contradicción. El ejercicio de la facultad oficiosa no sustituye a las partes en el deber de probar los supuestos de hecho en que se basan las pretensiones de la demanda o la oposición a la misma. Esto es, a pesar de la facultad oficiosa del juez, el demandante tiene la carga de probar los hechos en que funda la pretensión de la demanda y el demandado, por su parte, debe probar los supuestos en que edifica la estrategia de defensa. En todo caso, se debe aclarar que las pruebas de oficio no se decretan por insinuación de las partes, sino por iniciativa del juez cuando existan puntos oscuros o dudosos de la contienda que impidan dictar sentencia, lo cual en este caso no ocurrió. De modo que era la parte actora la que debía probar los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, entre otros, la imputación, cuya falta de acreditación fue la que justamente advirtió el juez natural de la causa, a quien no puede exigírsele que supla esa carga, pues estaría asumiendo el rol de parte y, en esa medida, estaría desconociendo la garantía de imparcialidad que debe orientar todas sus actuaciones y decisiones.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / AUSENCIA DE DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO**

[E]n lo atinente al defecto procedimental absoluto que, a juicio de los demandantes, se configuró porque la autoridad judicial accionada se apartó de lo dispuesto en el artículo 211 del CGP, en tanto no tachó de falsos los testimonios presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Sala considera que ese argumento no resulta de recibo, pues esa norma expresamente establece que es deber de los sujetos procesales manifestarle al juez y/o magistrado la intención de

tachar las declaraciones que puedan afectar el proceso, en razón de parentesco, dependencia, etc. Por consiguiente, si la parte actora no hizo uso de tal herramienta en la oportunidad procesal correspondiente, los jueces de la reparación no tendrían por qué asumir esa carga.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / AUSENCIA DE DEFECTO DE DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL - El fallo que se citó como desatendido dejó en manos del juez la labor de definir frente a cada caso concreto que tipo de responsabilidad se aplica / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Responsabilidad por daño especial**

[E]n cuanto al desconocimiento del precedente judicial, por no haberse declarado la responsabilidad objetiva por daño especial de la Procuraduría General de la Nación, pese a que de la demanda de reparación directa se podía concluir que el daño alegado se derivaba de un acto legítimo, esto es, el Decreto 2134 de 2010, la Sala considera necesario realizar algunas precisiones. Una vez revisada la demanda ordinaria, se encuentra que la parte actora solicitó que se declarara administrativa y patrimonialmente responsable al ente demandado por la exacerbación de la diabetes que sufrió la señora [S.I.G.R.], producto de un supuesto estrés laboral cuando se le asignaron funciones en las Procuradurías 43 Judicial II y 92 Judicial I delegadas para asuntos administrativos de Santa Marta; así como por no haberse adoptado las medidas necesarias para evitarlo y garantizar su condición de salud. [...]. [C]omo los argumentos planteados se dirigían a cuestionar el mal funcionamiento del servicio a cargo de la demandada y la omisión del deber de <<preservar la salud física y mental de la servidora pública>>, el tribunal accionado efectuó el análisis del asunto, bajo un régimen subjetivo de responsabilidad [...]. En ese contexto, esta Subsección, al igual que el a quo, estima que no se configura el desconocimiento del precedente judicial, al haberse analizado el caso de la señora [S.I.G.R.], a la luz de la falla del servicio, toda vez que los hechos, las pretensiones y las pruebas allegadas al proceso, le permitían a la autoridad judicial accionada aplicar dicho título de imputación, máxime cuando no se defendió la legalidad del Decreto 2134 de 2010, ni se demostró el menoscabo causado a la víctima directa con la actividad legítima de la entidad pública. Por tanto, no pueden pretender los accionantes, en sede de tutela, variar los argumentos expuestos en el proceso ordinario. Cabe decir que el fallo que se citó como desatendido, esto es, el dictado el 19 de abril de 2012, por la Sala Plena de la Sección Tercera, expediente 21515, es claro en señalar que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual del Estado en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar, lo cual refuerza la actuación del tribunal accionado. [...]. En ese estado de cosas, la Sala concluye que le asiste la razón al a quo, al señalar que en la sentencia objeto de tutela no se incurrió en los defectos alegados, razón por la cual confirmará la sentencia del 24 de septiembre de 2019, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

**Bogotá D.C., seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03882-01(AC)**

**Actor: SARA ISABEL GARCÍA RENNEBERG Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA Y OTROS**

**Referencia: SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 24 de septiembre de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que denegó la acción de tutela.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Demanda**

#### **1.1. Pretensiones**

El 23 de agosto de 2019 (fl. 1 del c.1), la señora Sara Isabel García Renneberg y otros interpusieron acción de tutela contra el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena, porque estimaron vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, a la salud y a la integridad personal. Formularon las siguientes pretensiones (fl. 9):

*(...) 1- Que se AMPAREN los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, el derecho al trabajo, la salud, e integridad personal de los señores SARA ISABEL GARCÍA RENNEBERG (...), LUIS ENRIQUE GONZÁLEZ RUBIO IBARRA (...), LUIS FELIPE GONZÁLEZ RUBIO GARCÍA (...), SARA ISABEL RENNEBERG DE GARCÍA (...), LAURA ISABEL GONZÁLEZ RUBIO GARCÍA (...).*

*2- Que en consecuencia se ORDENE DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia de fecha 4 de abril de 2018 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta confirmada por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia de fecha 27 de febrero de 2019, dentro del medio de control de reparación directa radicada con el N° 2012-150.*

*3- Que se ordene al Tribunal Administrativo del Magdalena, que en un término prudencial de veinte (20) días contado a partir de la ejecutoria de la providencia que resuelva la acción de tutela de la referencia, dicte una decisión de replazo dentro del medio control antes señalado (...)."*

#### **1.2. Hechos**

Los supuestos fácticos y jurídicos de la solicitud de amparo se resumen así:

Los señores Sara Isabel García Renneberg, Luis Enrique González-Rubio Ibarra, Luis Felipe González-Rubio García, Sara Isabel Renneberg de García y Laura

Isabel González-Rubio García, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios materiales y morales causados por la afectación a la salud que sufrió la primera de los mencionados, como consecuencia de la excesiva carga laboral a la que fue sometida.

Mediante sentencia del 4 de abril de 2018, el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta negó las pretensiones de la demanda, porque no se probó el nexo causal entre el hecho generador del daño (excesiva carga laboral) y el daño alegado (exacerbación de la diabetes), decisión contra la cual la parte actora interpuso recurso de apelación.

En fallo del 27 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Magdalena confirmó la decisión de primera instancia.

### **1.3. Argumentos de la tutela**

Concretamente, la parte actora señaló que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los siguientes defectos:

**1.3.1. Defecto fáctico**, al valorar indebidamente la historia clínica de la señora Sara Isabel García Renneberg, pues le restaron validez a los procedimientos y conceptos médicos, <<con fundamento en opiniones de páginas de literatura médica de internet>>, lo cual, a su juicio, desconoció los efectos de la actividad laboral en su estado de salud (diabetes mellitus tipo II e isquemia cardíaca).

Manifestó que no se valoraron adecuadamente las pruebas documentales que acreditaban el estado de salud de la víctima directa antes, durante y después de la asignación simultánea de funciones.

Adujo que no se tuvieron en cuenta los testimonios rendidos por los señores Astrid María Mosquera de la Cruz, Milene Nadine Gómez Añez y Emerson Camargo Cervantes, los cuales demostraban que la señora García Renneberg sufrió alteraciones en su salud, como consecuencia de la excesiva carga laboral asignada por la Procuraduría General del Nación.

De otra parte, expresó que, en atención a lo dispuesto en el artículo 170 del CGP, el juez debió decretar las pruebas de oficio para esclarecer los hechos objeto de controversia, máxime cuando la víctima era un persona <<con características físicas distintas, particularmente, la edad, el género, y los factores de riesgo a la salud>>.

**1.3.2. Defecto procedimental absoluto**, por cuanto el juez de primera instancia desconoció lo previsto en el artículo 211 del CGP, al no tachar de falsos los testimonios de la entidad demandada, pese a que no cumplían con los presupuestos de validez.

**1.3.3. Desconocimiento del precedente judicial**, en la medida en que el estudio de la responsabilidad del *sub lite* se efectuó bajo el título de imputación de falla del servicio, sin tener en cuenta que esta Corporación ha sostenido que el artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual del Estado. Para tal efecto, citó la sentencia del 19 de abril de 2012, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera, dentro del expediente con radicado 21.515.

Afirmó que, de conformidad con los hechos de la demanda y los fundamentos jurídicos, debió declararse la responsabilidad objetiva por daño especial de la entidad demandada, pues era claro que el daño alegado se derivaba de un acto legítimo, esto es, el Decreto 2134 de 2010, por medio del cual se le asignaron a la demandante funciones simultáneas en las Procuradurías 92 Judicial I y 43 Judicial II delegadas para asuntos administrativos de Santa Marta, a pesar de su estado de salud.

En esa misma línea, arguyó que se desatendieron los principios: i) *iura novit curia*, puesto que el asunto objeto de estudio no se adecuó a un régimen objetivo de responsabilidad, con el fin de garantizar la reparación a las víctimas, y ii) *minuspetita*, porque no se pronunciaron <<*sobre varios cargos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia*>>. Al respecto, hizo referencia a las sentencias del 21 de marzo de 2012 y del 8 de marzo de 2019, proferidas por esta Subsección y por la Sección Cuarta de esta Corporación, dentro de los expedientes 21.986 y 22963, respectivamente.

Por último, destacó que tanto el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta como el Tribunal Administrativo del Magdalena permitieron la intervención <<*desbordada*>> del agente del Ministerio Público, pues era claro que siempre defendió los intereses de la entidad demandada, con la cual tenía una relación de dependencia y subordinación laboral, en lugar de actuar conforme lo dispone el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución de la Política. Según se dijo, contestó la demanda, propuso excepciones y apeló las decisiones adoptadas en la audiencia inicial.

## **2. Trámite impartido e intervenciones**

**2.1.** Mediante auto del 27 de agosto de 2019 (fl. 184 del c.1), el despacho sustanciador del proceso en primera instancia admitió la presente acción de tutela, ordenó que aquel se notificara a las partes y a los terceros con interés, con el propósito de que rindieran informe.

**2.2.** El Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta (fl. 190 del c.1), en su escrito de intervención, solicitó que se denegara la solicitud de amparo, toda vez que las decisiones atacadas se fundaron en el análisis de las pruebas obrantes en el expediente y de las normas aplicables al *sub lite*, razón por la cual no adolecen de ningún vicio que lleve a dejarlas sin efectos.

Aclaró que, aunque el concepto del Ministerio Público, en segunda instancia, fue favorable a las súplicas de la demanda, el juez, en virtud del principio de autonomía, tenía la discrecionalidad de acogerlo o no.

Señaló que no se desconoció el precedente judicial por el hecho de estudiar la responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación, a la luz de la falla del servicio, porque los hechos, las pretensiones y las pruebas permitían aplicarlo, decisión que, en todo caso, fue confirmada por el tribunal.

Dijo que las pruebas testimoniales y documentales quedaron debidamente identificadas en la providencia atacada.

**2.3.** El Tribunal Administrativo del Magdalena (fls. 196 – 197 del c. 1), a través de la magistrada ponente de la providencia objeto de tutela, sostuvo que no se demostró la omisión de la entidad demandada en el cuidado de su salud, ni que la patología sufrida por la víctima directa fuera de origen laboral; por manera que la

decisión precedente era negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hizo.

Agregó que la acción de tutela se está ejerciendo para provocar una instancia adicional del proceso ordinario, con el único propósito de que se debata nuevamente sobre hechos y argumentos que ya fueron examinados por los jueces naturales de la causa.

### **3. Fallo impugnado**

La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia del 24 de septiembre de 2019 (fls. 199 – 212 del c. 2), denegó la solicitud de amparo, con fundamento en las siguientes razones:

Precisó que, aunque la acción constitucional se dirigía a cuestionar las sentencias dictadas por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta y por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el estudio solo se haría respecto de la providencia proferida por el tribunal accionado, dado que esa fue la decisión que le puso fin al proceso de reparación directa.

Destacó que, en la sentencia del 27 de febrero de 2019, el Tribunal Administrativo del Magdalena analizó:

1. El examen médico de ingreso, en el constaba que la demandante tenía un cuadro de diabetes y esa patología no era un impedimento para desempeñar sus funciones.
2. El escrito del 10 de mayo de 2011, mediante el cual la víctima directa le solicitó al Procurador General de la Nación el cese de las funciones asignadas en los dos despachos de la entidad, debido a su diagnóstico de diabetes e isquemia cardiaca en estudio.
3. El informe de recomendación ocupacional del 22 de septiembre de 2011, suscrito por la EPS Coomeva, en el que se indicaba que la señora García Renneberg podía realizar actividades de carga mental moderada, con pausas activas de 8 a 10 minutos cada dos horas, durante un período de 4 meses.
4. El estudio del puesto de trabajo realizado por la ARL Positiva, en el que se resaltó que la paciente tenía un riesgo muy alto a nivel psicosocial intralaboral y un riesgo medio respecto al factor extralaboral.
5. El informe de la ARL que puso de presente que la actora no realizaba actividad física, lo cual en su condición médica se convirtió en un factor de riesgo importante y en el que se informó que enfermedades como la diabetes mellitus podía ocasionar alteraciones importantes en los niveles de glucosa en la sangre y una falla multiorgánica, que por sí sola generaba depresión en la paciente, por lo que el estrés laboral no era un factor exclusivo en las complicaciones de salud de la paciente.
6. Las historias clínicas y los conceptos médicos, en los cuales se pudo constatar que la paciente para la época de los hechos estuvo sometida a distintos factores de riesgo que repercutieron en su estado de salud, tales como, la alimentación irregular, la presión económica ante la situación de desempleo de su cónyuge, la desesperación, ansiedad, la falta de actividad física y los antecedentes familiares, entre otros.

7. El Decreto 2134 de 31 de agosto de 2010, por medio del cual se definió un itinerario para que pudiera desempeñar sus actividades de manera organizada, es decir, en la Procuraduría 43 Judicial II Administrativa de Santa Marta, los días martes, miércoles y jueves y, en la Procuraduría 92 Judicial I, los días lunes y viernes, de manera tal que no realizaba funciones simultáneas.
8. La declaración del señor Álvaro Correa Noguera que, si bien hizo énfasis en la cantidad de funciones que realizaba la señora Sara Isabel, incluidas las actividades de orientación y dirección del trabajo de los judicantes, lo cierto es que no acreditaba la evolución de la enfermedad de la accionante, ni evidenciaba la relación entre el supuesto daño causado a la salud de la actora con el estrés o sobrecarga laboral a la que estaba sometida.
9. Los testimonios de los auxiliares *ad-honorem*, los cuales permitían colegir que la demandante para el momento en que cumplía funciones en ambas procuradurías nunca estuvo sola, toda vez que siempre contaba con el apoyo de al menos una persona para la realización de sus actividades, de ahí que era menor la carga laboral que reposaba en cabeza de la actora.

En atención a lo expuesto, el *a quo* estimó que el tribunal accionado no incurrió en los defectos fáctico y procedimental absoluto, por cuanto la decisión de confirmar la providencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, estuvo soportada en un estudio razonable de los hechos y de las pruebas documentales y testimoniales allegadas al proceso.

Concluyó que el tribunal no estaba obligado a pedir pruebas de oficio, ni a tachar de falsos los testimonios de la Procuraduría General de la Nación, pues, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 del CGP, era un deber de los sujetos procesales, aportar pruebas o solicitar su práctica; así como comunicarle oportunamente al juez y/o magistrado la intención de tachar las declaraciones que pudieran afectar el buen desarrollo del proceso.

Descartó también el desconocimiento del precedente judicial, pues compartió la decisión de analizar el caso de la señora García Renneberg, bajo la teoría de la falla del servicio, como lo ha admitido el Consejo de Estado, dado que los argumentos fácticos y normativos expuestos por la parte demandante se dirigían a cuestionar el mal funcionamiento del servicio de la Procuraduría General de la Nación respecto de sus empleados y, por ende, no era posible que se estudiara el asunto conforme a la tesis del daño especial, máxime cuando las pruebas recaudadas en el proceso no demostraban el menoscabo causado a la víctima directa con la actividad legítima de la entidad pública.

De otra parte, advirtió que la parte actora pretende hacer uso de la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional, con el fin de reabrir el debate jurídico y probatorio que se surtió dentro del proceso ordinario, con el único propósito de obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

#### **4. Impugnación**

La parte actora impugnó la anterior decisión y pidió que se revocara (fls. 218 – 219 del c.2.), para lo cual reiteró lo expuesto en el escrito inicial.

Agregó que: i) no se analizó la intervención del Ministerio Público en el trámite del proceso de reparación directa; ii) no hubo pronunciamiento sobre <<las falacias en que incurrieron las autoridades judiciales demandadas, [es decir], interpretación de

*las normas aplicables, valoración de las pruebas y el criterio jurisprudencial aplicable al caso concreto>>*, y iii) nada se dijo respecto de la figura de la tacha de testigos establecida en el artículo 211 del CGP.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. La acción de tutela contra providencias judiciales**

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En principio, la Sala Plena de esta Corporación consideraba que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales; sin embargo, a partir del año 2012<sup>1</sup>, cambió su postura, de conformidad con las reglas que ha fijado la Corte Constitucional, en el sentido de estudiarlas cuando exista violación flagrante de algún derecho fundamental.

Con todo, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de los mismos.

Entonces, para aceptar la procedencia de esta acción constitucional contra providencias judiciales, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005.

Según la Corte, los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; (ii) que el accionante hubiera utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); (iii) que la acción se hubiera interpuesto en un término prudencial (inmediatez); (iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional y (v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

En relación con este último requisito general, cabe anotar que la Corte Constitucional, en sentencia SU-627 de 2015, estableció que la acción de tutela contra decisiones proferidas en sede de tutela procede en dos eventos excepcionales.

El primero de ellos se presenta cuando la solicitud de amparo está dirigida contra actuaciones del proceso ocurridas antes de la sentencia, consistentes, por

---

<sup>1</sup> Sentencia del 31 de julio de 2012, expediente No. 2009-01328-01(IJ), M.P. María Elizabeth García González.

ejemplo, en la omisión del deber del juez de informar, notificar o vincular a terceros que podrían verse afectados con la decisión. El segundo, por su parte, acaece cuando con la acción de tutela se busca proteger un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las llamadas causales genéricas, el juez puede conceder la protección siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución. La Corte Constitucional describió tales causales, así:

*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

*h. Violación directa de la Constitución.*

Conviene decir, además, que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. Para el efecto, no basta con manifestar inconformidad o desacuerdo con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que es necesario que el interesado demuestre que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De lo contrario, la tutela carecería de relevancia constitucional.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Por último, cabe anotar que, en recientes pronunciamientos<sup>2</sup>, la Corte Constitucional ha restringido aún más la posibilidad de cuestionar, por vía de tutela, las providencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En ese sentido, la Corte señaló que, además del cumplimiento de los requisitos generales y la configuración de una de las causales específicas antes mencionados, la acción de tutela contra providencias proferidas por los denominados órganos de cierre, *“sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional”*.

Es de esa manera que podría abordarse el estudio de una providencia judicial mediante el valioso y excepcional mecanismo de la acción de tutela.

## **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia dictada el 24 de septiembre 2019 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que negó el amparo solicitado por la parte actora.

Dado que se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala descenderá al análisis de fondo del asunto, para establecer si se configuraron o no los defectos invocados por los demandantes, en la sentencia del 27 de febrero de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena, dentro del proceso de reparación directa con radicado 2017-00028-01.

## **3. Análisis de la Sala**

### **3.2. Requisitos específicos de procedibilidad alegados por la parte actora**

#### **3.2.1. Del defecto fáctico**

El defecto fáctico es aquel vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas, que tiene una incidencia directa en la decisión. En efecto, la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha dicho que el defecto fáctico es un error relacionado con asuntos probatorios y, además, reconoce que tiene dos dimensiones: una dimensión negativa y una positiva.

La dimensión negativa se produce por omisiones del juez, como por ejemplo, **(i)** por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso<sup>4</sup>; **(ii)** por decidir sin el apoyo probatorio que permita la

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-917 de 2010 y SU-573 de 2017.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-159 de 2002.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-442 de 1994.

aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión<sup>5</sup>; o **(iii)** por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo<sup>6</sup>.

La dimensión positiva, por su parte, tiene lugar por actuaciones *positivas* del juez en la que se incurre ya sea **(iv)** por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión<sup>7</sup>; o **(v)** por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia<sup>8</sup>.

### 3.2.2. Del defecto procedimental absoluto

El defecto procedimental hace referencia a aquellos casos en que el funcionario judicial actúa completamente al margen del procedimiento legalmente establecido. En palabras de la Corte Constitucional, el defecto procedimental se configura cuando el funcionario judicial:

**(i)** Sigue un trámite completamente ajeno al que corresponde (desvío del cauce del asunto)<sup>9</sup>.

**(ii)** Pretermite etapas o eventos sustanciales del procedimiento, circunstancia que automáticamente conlleva al desconocimiento del derecho de defensa y contradicción<sup>10</sup>.

**(iii)** Incurre en exceso ritual manifiesto, es decir, cuando concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, y, por esta vía, sus actuaciones devienen en denegación de justicia<sup>11</sup>.

**(iv)** Dicta una sentencia sin conexión con los hechos y pretensiones de la demanda o sin tener en cuenta los aspectos del fallo de primera instancia que fueron objeto de impugnación, según el caso, lo que se traduce en desconocimiento del principio de consonancia o congruencia<sup>12</sup>.

### 3.2.3. Del desconocimiento del precedente jurisprudencial

El Consejo de Estado o cualquier otra autoridad judicial idónea para generar precedentes<sup>13</sup>, al resolver un determinado asunto, establece el alcance de una norma o resuelve un problema jurídico específico y el juez, en un caso semejante que se presenta con posterioridad, afronta la situación desconociendo que en dicho pronunciamiento se definió, en principio de manera vinculante, el alcance de la disposición aplicable o se fijó una regla para resolver esa clase de problemas jurídicos. En estos casos, entonces, la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del derecho a la igualdad y resguardar la eficacia de otros principios básicos del orden constitucional.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-417 de 2008.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-226 de 2013.

<sup>9</sup> Sentencia T-1049 de 2012.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Sentencia T-386 de 2010.

<sup>12</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-424 de 2012 y T-152 de 2013.

<sup>13</sup> Sentencia T-534 de 2017.

Siguiendo de cerca la jurisprudencia constitucional y su construcción de la teoría de los precedentes<sup>14</sup>, se tiene que para identificarlos, es preciso realizar un análisis técnico de la jurisprudencia, en virtud del cual resulta imperativo distinguir entre el *decisum*, la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El *decisum* es la parte resolutoria de la sentencia, aquello que se dictamina en el caso concreto y que, dependiendo del tipo de pretensión invocada ante el juez administrativo, tendrá fuerza *erga omnes* o efecto *inter partes*<sup>15</sup>. Por su parte, la *ratio decidendi* “corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico”<sup>16</sup> o, en su definición original, a la “formulación del principio, regla o razón general de la sentencia que constituye la base de la decisión judicial”<sup>17</sup>. Finalmente, el *obiter dictum* será “lo que se dice de paso”<sup>18</sup> en la providencia, esto es, “aquello que no está inescindiblemente ligado con la decisión”<sup>19</sup>.

Teniendo en cuenta que el *decisum* de una sentencia puede tener efectos *erga omnes* o *inter partes*, según la naturaleza de la pretensión invocada ante el juez, se impone señalar que en aras de salvaguardar principios fundantes de nuestro ordenamiento constitucional como la igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima, y de amparar derechos y garantías fundamentales como el debido proceso, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones la fuerza vinculante de los precedentes judiciales que han resuelto situaciones análogas anteriores<sup>20</sup>. Lo anterior, en el sentido antes descrito, conforme al cual “únicamente se forma precedente a partir de la *ratio decidendi* que resuelve un caso”<sup>21</sup>.

De otra parte, y en lo que tiene que ver con la definición de si la regla invocada como *ratio* controlante del caso a fallar realmente resulta aplicable o no, se tiene que, conforme a las consideraciones de la Corte Constitucional vertidas en la sentencia T-292 de 2006, para determinar si un precedente es relevante o no “se deben tener en cuenta factores como que: i) “En la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente, ii) La *ratio* debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante, iii) Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”.

En definitiva, para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente judicial, se deben observar las siguientes reglas<sup>22</sup>:

---

<sup>14</sup> Sentencia T-292 de 2006.

<sup>15</sup> En efecto, de acuerdo con el artículo 189 CPACA.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-047 de 1999 y SU- 1300 de 2001.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-1300 de 2001. Ver también entre otras, la sentencia SU-047 de 1999.

<sup>19</sup> Sentencia T-292 de 2006.

<sup>20</sup> Una completa reconstrucción de esta línea jurisprudencial puede verse en la sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-960 de 2001.

<sup>22</sup> Sobre el tema, ver entre otras, la sentencia T-482 de 2011.

- a. El demandante debe identificar el precedente judicial que se habría desconocido y exponer las razones por las que estima que se desconoció<sup>23</sup>.
- b. El juez de tutela debe confirmar la existencia del precedente judicial que se habría dejado de aplicar. Esto es, debe identificar si de verdad existe un caso análogo ya decidido.
- c. Identificado el precedente judicial, el juez de tutela debe comprobar si se dejó de aplicar.
- d. Si, en efecto, el juez natural dejó de aplicarlo, se debe verificar si existen diferencias entre el precedente y el conflicto que decidió, o si el juez expuso las razones para apartarse del precedente judicial. Si existen diferencias no habrá desconocimiento del precedente judicial. Aunque los casos sean similares, tampoco habrá desconocimiento del precedente si el juez identifica el criterio jurisprudencial supuestamente ignorado y expone las razones para apartarse (principios de transparencia y razón suficiente<sup>24</sup>).
- e. El precedente judicial vinculante es aquel que se encuentra ligado a la razón central de la decisión (*ratio decidendi*). La razón central de la decisión surge de la valoración que el juez hace de las normas frente a los hechos y el material probatorio en cada caso concreto<sup>25</sup>.
- f. Si no se acató el precedente judicial la tutela será procedente para la protección del derecho a la igualdad, la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la garantía de la confianza legítima.

### 3.3. Caso concreto y solución del problema jurídico

Concretamente, la parte actora adujo que el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la sentencia dictada el 27 de febrero de 2019, dentro del proceso de reparación directa con radicado 2017-00028-01, incurrió en defecto fáctico, dado que: i) valoró indebidamente la historia clínica de la señora Sara Isabel García Renneberg; así como las pruebas documentales relacionadas con el estado de salud de la víctima directa, y ii) no valoró los testimonios de los señores Astrid María Mosquera de la Cruz, Milene Nadine Gómez Añez y Emerson Camargo Cervantes.

La Sala no comparte dicho argumento, puesto que la autoridad judicial accionada sí se pronunció sobre las pruebas que, en criterio de los demandantes, no fueron apreciadas en la providencia objeto de tutela. Esto se dijo sobre el particular (fls. 1394 – 1408 del c.7):

<sup>23</sup> Sobre el tema, la Corte Constitucional ha dicho: “*la existencia de un precedente no depende del hecho de que se haya dictado una sentencia en la cual se contenga una regla de derecho que se estime aplicable al caso. Es necesario que se demuestre que efectivamente es aplicable al caso, para lo cual resulta indispensable que se aporten elementos de juicio –se argumente- a partir de las sentencias. Quien alega, tiene el deber de indicar que las sentencias (i) se refieren a situaciones similares y (ii) que la solución jurídica del caso (su ratio decidendi), ha de ser aplicada en el caso objeto de análisis. También podrá demandarse la aplicación del precedente, por vía analógica*” (se destaca).

<sup>24</sup> En relación con el derecho de apartamiento y los principios de transparencia y razón suficiente, ver, entre otras, las sentencias T-698 de 2004, T-794 de 2011 y T-364 de 2017 de la Corte Constitucional.

<sup>25</sup> Para la Corte Constitucional, la *ratio decidendi* es “*la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive*”. Ver, por ejemplo, la sentencia T-443 de 2010.

*En el caso sometido a estudio, se advierte que no existen pruebas que permitan tener por acreditado, sin lugar a equivocaciones, que las presuntas complicaciones en la salud de la demandante hayan sido con ocasión a la asignación de funciones en dos procuradurías, pues del estudio del puesto de trabajo realizado por la entidad Positiva, si bien, en la evaluación de factores de riesgo, el factor denominado psicosocial INTRALABORAL tiene mayor riesgo que el EXTRALABORAL, lo cierto es que en dicha valoración se advirtió que la actora “no realiza ejercicio, lo cual en su condición médica se convierte en un factor de riesgo importante”. Así mismo, se dejó consignado en la evaluación:*

*(...) Una enfermedad crónica que ocasiona la depresión por sí misma y por las implicaciones secundarias que conlleva, es la diabetes mellitus, enfermedad que ocasiona alteraciones importantes en los niveles de glucosa en la sangre y así una disfunción o falla multiorgánica (...) hecho que induce a la depresión, y cuyo cuidado implica un nuevo régimen alimenticio algo restrictivo (...).*

*De lo anterior se colige que, una enfermedad como la que padece la actora – diabetes mellitus – por si sola ocasiona depresión y conlleva a implicaciones secundarias, en el peor de los casos podría generar hasta una falla multiorgánica, quiere decir ello que, no necesariamente el estrés laboral que presuntamente padecida la señora García Renneberg en la Procuraduría, produjo sus complicaciones de salud.*

*Aunado a lo anterior, de las historias clínicas aportadas a la contención, se advierte que en la vida de la señora Sara García se presentaban, para la época de los hechos, diversos factores que podían poner en riesgo su salud, tales como: consumo de grasas saturadas y colesterol, fritos y comidas rápidas, (...) presión economía porque su cónyuge se encontraba desempleado, carga laboral, estrés laboral, desesperación, ansiedad, no realización de actividad física, entre otros. Es decir, no solo el ambiente laboral que vivía la demandante incidía en su salud, sino que otros aspectos externos también generaban este tipo de complicaciones, tal como acertadamente lo advirtió la juez de primera instancia.*

*Así mismo, de la historia clínica visible a folios 154 del cuaderno principal N° 1 se puede inferir que, la enfermedad que padece la actora, la cual a su juicio se encuentra o encontraba siendo controlada, ya tiene antecedentes negativos en sus familiares, toda vez que la señora García tiene una tía diabética y un primo falleció de diabetes mellitus descompensada; personas que claramente no laboran ni laboraron para la Procuraduría, y a quienes infortunadamente la enfermedad les evolucionó negativamente, sin que presuntamente una carga laboral hubiere influenciado.*

*Por otro lado, se observa que si bien, a la actora mediante Decreto 1959 del 1º de agosto de 2011 se le asignaron funciones como sustanciadora en dos procuradurías, lo cierto es que ésta no realizaba sus actividades de forma simultánea, sino que, para ello contaba con un itinerario previamente establecido por la entidad que le permitía desempeñar sus funciones de manera organizada, es decir, que en la*

*Procuraduría 43 trabajaba los días martes, miércoles y jueves, y en la Procuraduría 92 los días lunes y viernes; en tal sentido, no resulta relevante para la Sala el argumento expuesto por la parte actora, relacionado con que la demandante es una persona mayor de edad y ambas procuradurías quedan en pisos diferentes de la edificación, pues se insiste, la demandante no debía estar en ambas procuradurías al tiempo, pues tenía un horario preestablecido.*

*(...) Del testimonio rendido por el señor Álvaro Correa observa la Sala que en sus declaraciones hizo énfasis en que las funciones del despacho a cargo de la señora Sara García eran muchas y que era ella quien tenía el peso del trabajo, pues era la demandante quien orientaba a los judicantes, y bajo su dirección era que se realizaba el trabajo; sin embargo, este testimonio no acredita que la evolución de la enfermedad de la señora García, y el padecimiento del restante de las enfermedades hayan sido producto directo de un estrés o sobrecarga laboral.*

*Ahora bien, en relación con las declaraciones recibidas por quienes fungieron como auxiliares judiciales ad honorem, puede concluir el Tribunal que la demandante para el periodo en que cumplía funciones en ambas procuradurías nunca estuvo sola, es decir, siempre contaba con el apoyo de al menos una personal – el judicante – para la realización de sus actividades, que, contrario a lo expuesto en la apelación, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de cualquier empleado judicial y pueden ser sujetos de procesos disciplinarios inclusive, y aunque en el presente asunto, ellos no respondían antes sus superiores por el trabajo encomendado si apoyaban en la ejecución de las funciones asignadas a la señora Sara García, tales como, proyectaban las notificaciones de las partes en las solicitudes de conciliación en cuanto a admisiones, rechazo o inadmisiones, programaban audiencias, la ayudaban a adelantar el trámite para que no existiera cúmulo de estas actividades, en tal sentido era menor la carga laboral que reposaba en cabeza de la actora.*

*(...) Así las cosas, a la luz de los criterios expuestos por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, citados anteriormente, en el presente asunto no se probó primariamente la existencia del daño (exacerbación de la diabetes padecida por la actora producto de un presunto estrés laboral), no se acreditó igualmente que la patología que sufre la señora García Renneberg tuviera origen en la relación laboral existente entre la actora y la Procuraduría y en consecuencia, tampoco se demostró la supuesta omisión por parte de la entidad demandada en el cuidado de la salud de la demandante.*

Como puede observarse, la autoridad judicial accionada valoró las historias clínicas, los informes de la ARL positiva y de la EPS Coomeva y los conceptos médicos de la señora Sara Isabel García Renneberg, para concluir que las complicaciones de su enfermedad (diabetes mellitus), podían surgir de la misma patología; por manera que no se podía colegir que dicha situación se derivara exclusivamente de su actividad laboral en la Procuraduría General de la Nación.

Asimismo, se encuentra que, pese a que en la decisión atacada no se hizo referencia a los testimonios que los demandantes alegan como desatendidos, lo cierto es que el tribunal citó y analizó las declaraciones de los compañeros de

trabajo de la señora García Renneberg, las cuales, valoradas en conjunto con los demás elementos de juicio, permitían sostener que la afectada no ejercía funciones simultáneas y, además, que no tenía una carga laboral excesiva.

En ese contexto, la Sala estima que el defecto fáctico alegado por parte de la actora se centra realmente en el resultado de la valoración probatoria que realizó el tribunal, y no en el hecho de que dichos elementos de prueba pudieran ser tenidos en cuenta o no por el juez de segunda instancia del proceso ordinario.

Como se sabe, las discusiones sobre la valoración del material probatorio son un campo restringido para el juez de tutela, salvo que se advierta irracionalidad o capricho en la tasación de los medios de prueba, circunstancias que en este caso no se presentan<sup>26</sup>, por manera que hay lugar a efectuar algún reproche sobre este cargo.

De otra parte, se advierte que, si bien los demandantes alegaron que la autoridad judicial demandada también incurrió en defecto fáctico, en tanto debió hacer uso de la facultad establecida en el artículo 170 del CGP, esto es, la de decretar pruebas de oficio para esclarecer los hechos objeto del proceso de reparación directa, ese argumento está relacionado más bien con el defecto sustantivo, dado que la Corte Constitucional<sup>27</sup> ha sostenido que este se configura por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea de la ley; no obstante, para la Sala, ese cargo no tiene vocación de prosperidad por lo siguiente:

Al proceso de reparación directa, por haberse promovido con posterioridad al 2 de julio de 2012, le resultaban aplicables las normas contenidas en el CPACA, cuerpo normativo que, en su artículo 213, al igual que el artículo 170 del CGP, faculta al juez para decretar, en cualquier instancia, las pruebas de oficio —bien sea en el auto en el que se pronuncia sobre las pruebas pedidas por las partes o antes de que se dicte la sentencia— para buscar el esclarecimiento de los hechos en que se fundan los argumentos propuestos por cada una de las partes, y siempre que las mismas se practiquen dentro de estrictos cánones del debido proceso, en especial del derecho de contradicción.

El ejercicio de la facultad oficiosa no sustituye a las partes en el deber de probar los supuestos de hecho en que se basan las pretensiones de la demanda o la oposición a la misma. Esto es, a pesar de la facultad oficiosa del juez, el demandante tiene la carga de probar los hechos en que funda la pretensión de la demanda y el demandado, por su parte, debe probar los supuestos en que edifica la estrategia de defensa.

En todo caso, se debe aclarar que las pruebas de oficio no se decretan por insinuación de las partes, sino por iniciativa del juez cuando existan puntos oscuros o dudosos de la contienda que impidan dictar sentencia, lo cual en este

---

<sup>26</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente: “(...) *la Corte debe advertir, en concordancia con su propia jurisprudencia, que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que de una manera manifiesta aparece arbitraria la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia*’. En relación con la competencia del juez de tutela para la evaluación de los cargos relativos a los defectos fácticos, es importante también precisar, que dicho juez no puede constituirse en una instancia para “revisar” las valoraciones probatorias de otros jueces ordinarios” (Sentencia T-086 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>27</sup> Ver sentencias T-804 de 1999, T-522 de 2001, T- 189 de 2005, T-244 de 2007 y T-972 de 2007.

caso no ocurrió.

De modo que era la parte actora la que debía probar los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, entre otros, la imputación, cuya falta de acreditación fue la que justamente advirtió el juez natural de la causa, a quien no puede exigírsele que supla esa carga, pues estaría asumiendo el rol de parte y, en esa medida, estaría desconociendo la garantía de imparcialidad que debe orientar todas sus actuaciones y decisiones.

Ahora bien, en lo atinente al defecto procedimental absoluto que, a juicio de los demandantes, se configuró porque la autoridad judicial accionada se apartó de lo dispuesto en el artículo 211 del CGP<sup>28</sup>, en tanto no tachó de falsos los testimonios presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Sala considera que ese argumento no resulta de recibo, pues esa norma expresamente establece que es deber de los sujetos procesales manifestarle al juez y/o magistrado la intención de tachar las declaraciones que puedan afectar el proceso, en razón de parentesco, dependencia, etc. Por consiguiente, si la parte actora no hizo uso de tal herramienta en la oportunidad procesal correspondiente, los jueces de la reparación no tendrían por qué asumir esa carga.

De otra parte, en cuanto al desconocimiento del precedente judicial, por no haberse declarado la responsabilidad objetiva por daño especial de la Procuraduría General de la Nación, pese a que de la demanda de reparación directa se podía concluir que el daño alegado se derivaba de un acto legítimo, esto es, el Decreto 2134 de 2010, la Sala considera necesario realizar algunas precisiones.

Una vez revisada la demanda ordinaria, se encuentra que la parte actora solicitó que se declarara administrativa y patrimonialmente responsable al ente demandado por la exacerbación de la diabetes que sufrió la señora Sara Isabel García Renneberg, producto de un supuesto estrés laboral cuando se le asignaron funciones en las Procuradurías 43 Judicial II y 92 Judicial I delegadas para asuntos administrativos de Santa Marta; así como por no haberse adoptado las medidas necesarias para evitarlo y garantizar su condición de salud. Esto se puede leer de la demanda ordinaria:

*1. Se refieren a los daños y perjuicios morales, a la vida en relación; psicológicos, estéticos; alteración a las condiciones de existencia y fisiológicos causados a la Sara Isabel García Renneberg, servidora pública de la Procuraduría General de la Nación, por la excesiva carga laboral que le fue impuesta por el uso indebido de la administración al asignarle funciones en los despachos de la Procuraduría Judicial II No. 43 Asuntos Administrativos y la Procuraduría Judicial I No. 92 en Asuntos Administrativos de Santa Marta, configurando lo anterior una clara violación a los derechos humanos y laborales e igualmente una falla en el servicio por cuanto la convocada omitió su obligación de preservar un bien jurídico tutelado por la ley como fue la salud física y mental de la servidora pública, máxime siendo la Procuraduría General de la Nación, la entidad obligada por mandato constitucional a vigilar el*

---

<sup>28</sup> “Artículo 211. Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

*mandato de la Constitución y de las leyes, incumplimiento que conforme a lo instituido en el artículo 90 de la norma supra, debe ser asumido por el Estado, quien a través de la convocada debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos causados a la servidora pública, sus hijos, esposo y octogenaria madre, integrantes de su grupo familiar primario.*

*2. Así mismo, los perjuicios causados por el daño a la salud, como perjuicio inmaterial diferente al moral causados a la señora Sara Isabel García Renneberg, servidora pública que al ingresar a la entidad no presentaba, a excepción de su diagnóstico de paciente diabética, ningún otro tipo de patología, tal y como se observa en la copia simple del examen médico de Salud Ocupacional, aportado en la solicitud de conciliación y que obra en su despacho.*

De este modo, como los argumentos planteados se dirigían a cuestionar el mal funcionamiento del servicio a cargo de la demandada y la omisión del deber de <<preservar la salud física y mental de la servidora pública>>, el tribunal accionado efectuó el análisis del asunto, bajo un régimen subjetivo de responsabilidad (fls. 1394 – 1408 del c.7):

*(...) En primer lugar, es importante precisar que, tal como lo ha señalado la Sección Tercera del H. Consejo de Estado<sup>29</sup>, los daños que pueda ocasionar el acoso laboral o el estrés laboral a un servidor público, así como su indemnización plena pueden ser solicitados por la vía de la acción ordinaria laboral o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según el tipo de vinculación laboral del servidor, o a través de la acción de reparación directa a través (sic) de un régimen subjetivo de falla del servicio, título de imputación de responsabilidad estatal por excelencia.*

*(...) Así las cosas, a la luz de los criterios expuestos por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, citados anteriormente, en el presente asunto no se probó primariamente la existencia del daño (exacerbación de la diabetes padecida por la actora producto de un presunto estrés laboral), no se acreditó igualmente que la patología que sufre la señora García Renneberg tuviera origen en la relación laboral existente entre la actora y la Procuraduría y en consecuencia, tampoco se demostró la supuesta omisión por parte de la entidad demandada en el cuidado de la salud de la demandante.*

*Por lo anteriormente expuesto, concuerda el Tribunal con lo argumentado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta en la sentencia de primera instancia de fecha 4 de abril de 2018, por medio de la cual se declararon probadas las excepciones de falta de la relación de causalidad entre el hecho invocado como generador del daño y la patología aducida por la demandantes y abuso del derecho, y en consecuencia se denegaron las pretensiones de la demanda; por esta razón se procederá a confirmar la sentencia recurrida (...).*

---

<sup>29</sup> Cita del texto original: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, siete (7) de febrero de dos mil dieciocho (2018), expediente: 40.496, radicación: 7300012331000200800100-01”.

En ese contexto, esta Subsección, al igual que el *a quo*, estima que no se configura el desconocimiento del precedente judicial, al haberse analizado el caso de la señora Sara Isabel García Renneberg, a la luz de la falla del servicio, toda vez que los hechos, las pretensiones y las pruebas allegadas al proceso, le permitían a la autoridad judicial accionada aplicar dicho título de imputación, máxime cuando no se defendió la legalidad del Decreto 2134 de 2010, ni se demostró el menoscabo causado a la víctima directa con la actividad legítima de la entidad pública. Por tanto, no pueden pretender los accionantes, en sede de tutela, variar los argumentos expuestos en el proceso ordinario.

Cabe decir que el fallo que se citó como desatendido, esto es, el dictado el 19 de abril de 2012, por la Sala Plena de la Sección Tercera, expediente 21.515, es claro en señalar que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual del Estado en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar, lo cual refuerza la actuación del tribunal accionado.

Ahora, se destaca que la autoridad judicial accionada tampoco ignoró la sentencia del 21 de marzo de 2012, proferida por esta Subsección, expediente 21.986, puesto que, precisamente, en virtud del principio *iura novit curia*, adecuó el estudio del asunto al título de imputación de falla del servicio, decisión que no merece reproche alguno desde el punto de vista constitucional.

Frente al fallo del 8 de marzo de 2019, dictado por la Sección Cuarta de esta Corporación, expediente 22.963, no hay lugar a emitir un pronunciamiento, dado que la parte actora no identificó la regla jurisprudencial desconocida, ni las razones por las que consideraba que dicha decisión resultaba vinculante, sino que, de manera somera, dijo que el juez no se pronunció sobre varios cargos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia, situación que configuraba una decisión <<*minuspetita*>>.

Finalmente, en lo que se refiere <<*a la intervención desbordada del agente del Ministerio Público en el trámite del proceso en primera instancia*>>, la Sala aclara que los conceptos que emite esa autoridad durante los procesos judiciales no tienen fuerza vinculante y, por tanto, el juez es quien debe determinar si lo acoge o no, como aquí ocurrió, toda vez que, en segunda instancia, aunque el concepto fue favorable a las súplicas de la demanda, el Tribunal Administrativo del Magdalena decidió confirmar la decisión de negar las pretensiones.

En ese estado de cosas, la Sala concluye que le asiste la razón al *a quo*, al señalar que en la sentencia objeto de tutela no se incurrió en los defectos alegados, razón por la cual confirmará la sentencia del 24 de septiembre de 2019, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO. Confirmar** la sentencia del 24 de septiembre de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO. Notificar** a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO.** Por Secretaría General, **devolver** al despacho de origen el expediente allegado a este proceso en calidad de préstamo y **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**