



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-04402-00
Demandante: MARÍA CRISTINA BENÍTEZ VARGAS, EN REPRESENTACIÓN DE SU HIJO MENOR DE EDAD MATEO COLLAZOS BENÍTEZ
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
Temas: Tutela contra providencia judicial. Medio de control de reparación directa. Defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente judicial

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la acción de tutela promovida, mediante apoderado, por la señora María Cristina Benítez Vargas, quien a su vez actúa en representación de su hijo menor de edad Mateo Collazos Benítez, contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en la que pide el amparo constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y de acceso a la administración de justicia, supuestamente vulnerados con la decisión que revocó el fallo favorable de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda de reparación directa que presentó contra la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La accionante relató que el 2 de octubre de 2012, el señor Raúl Collazos Valencia se encontraba en las instalaciones de la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero, cuando al dirigirse a la cafetería se “estrelló” contra el vidrio de la puerta de acceso, el cual al estallarse y romperse, cayó sobre su pie lo que generó una herida de consideración.

Afirmó que la puerta de acceso a la cafetería no contaba con ningún tipo de señalización, por lo que era imposible percibir si se encontraba abierta o cerrada, toda vez que era de vidrio transparente.

Indicó que como consecuencia del accidente, el señor Raúl Collazos Valencia sufrió corte en la vena pedial y lesión compleja de tobillo, lo que conllevó que presentara secuelas como limitación en la movilidad del tobillo, cicatriz hipertrófica y dolorosa, pérdida de la fuerza en la dorsoflexión del tobillo, disminución considerable de la movilidad en los dedos y tobillo del pie derecho, incapacidad para caminar rápido, correr o practicar deportes, cojera permanente leve notable, dolor en el pie derecho a cualquier contacto, cicatriz antiestética y zona de bloqueo de movimiento.



Sostuvo que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca le determinó al señor Collazos Valencia una pérdida de la capacidad laboral de 13,82% por accidente común.

Resaltó que el señor Raúl Collazos Valencia y la señora María Cristina Benítez Vargas, en ejercicio del medio de control de reparación directa presentaron demanda contra la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero¹, en la que solicitaron la declaratoria de responsabilidad extracontractual por configurarse una falla en el servicio, con sustento en que la puerta de vidrio no había sido realizada con las especificaciones técnicas y de seguridad que se requiere para la instalación de elementos elaborados con ese material en los términos de la “Norma Técnica NTC-1578 del 19 de octubre de 2011”.

Señaló que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali mediante fallo de 25 de abril de 2018, declaró responsable administrativa y patrimonialmente a la parte demandada y la condenó al pago de “(I) la suma de 10 smmlv a favor del señor Raúl Collazos por concepto de daño moral, (II) Lucro cesante consolidado y futuro por valor de \$62.772.130, (III) la suma de 10 smmlv a favor del señor Raúl Collazos por concepto de daño moral y, (IV) Negó las pretensiones deprecadas en favor de la señora María Cristina Benítez”.

Adujo que las partes interpusieron recurso de apelación. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sentencia de 29 de enero de 2021, revocó el fallo apelado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que “se estructuraba la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva y determinante de la víctima”. Además, que “no hay una obligación legal que le imponga a la entidad demandada el imperativo de colocarle unas franjas de color anaranjado o blanco-fluorescentes a las puertas de vidrio para personas diferentes a aquellas que tienen ceguera o algún tipo de discapacidad visual”.

Finalmente, la demandante manifestó que el señor Raúl Collazos Valencia falleció el 14 de junio de 2021.

2. Fundamentos de la acción

La parte actora presentó acción de tutela con el fin de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y de acceso a la administración de justicia, supuestamente vulnerados por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca con la decisión de revocar el fallo favorable de primera instancia, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda de reparación directa encaminadas al resarcimiento de los daños causados al señor Raúl Collazos Valencia, en razón al accidente que sufrió al chocar con una puerta de vidrio en la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.

Luego de indicar que la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia contra providencias judiciales, afirmó que la autoridad judicial demandada incurrió en **defecto sustantivo**, al realizar una “*indebida interpretación sistemática*” del título IV de la Ley 361 de 1997 y del Decreto 1538 de 2005, en tanto restringió su aplicación de forma exegética a la literalidad de determinadas frases en estas normas, sin percatarse de examinar el real sentido y el espíritu que plasmó el legislador.

Sostuvo que aunque las normas contengan alusiones especiales a personas con alguna discapacidad, lo cierto es que esta no fue diseñada de forma única y específica para personas de condiciones especiales en su salud física o mental, como lo supone el tribunal accionado, pues esto sería una interpretación restrictiva

¹ En el curso del proceso ordinario se llamó en garantía a La Previsora S.A.



de la ley, más aún cuando el legislador no estableció esa postura, en razón a que dispuso que los espacios y ambientes en edificios público y privados deberán adecuarse de manera que faciliten el acceso y tránsito seguro de la población en general, circunstancia que en la Biblioteca departamental no ocurrió.

Adujo que la interpretación de la autoridad judicial accionada resulta contraria a la lógica, puesto que la infraestructura de la Biblioteca debió adaptarse a las normas de accesibilidad, con independencia de que padezca de limitación, por consiguiente, no podía sustraerse del cumplimiento de una norma porque la víctima directa, el señor Raúl Collazos Valencia, no era una persona en condición de discapacidad, más aún cuando las normas de accesibilidad descritas anteriormente se refieren al público en general.

Refirió en que la ley manifiesta que esos espacios o ambientes internos o externos deben ofrecer un uso confiable y seguro de los servicios instalados, situación que materializa la reglamentación del Decreto 1538 de 2005 al imponer que, sobre las puertas vidriadas deben colocarse franjas anaranjadas o blanco fluorescentes, hecho que no ocurrió en el establecimiento público lo que constituye una falla del servicio imputable a la administración del Estado.

Señaló que el numeral 4 del literal c) del artículo 9 del Decreto 1538 de 2005, establece la obligación de colocar franjas anaranjadas o blanco fluorescente en las puertas de vidrio sin hacer alguna distinción, lo cual fue desconocido por el tribunal demandado, pues limitó el reconocimiento de la falla del servicio que causó la lesión del señor Collazos Valencia, variando la coerción de una norma de imperativo cumplimiento, para indicar que como no era invidente o discapacitado parcialmente en su visión, ello suponía la negación de una falla del servicio.

Expresó que en la sentencia objeto de reproche constitucional se hizo referencia a la Norma Técnica 6047, sin embargo, esta no se mencionó ni en el escrito de la demanda ni en el fallo de primera instancia.

Manifestó que el tribunal accionado incurrió en **defecto fáctico**, toda vez que declaró probada la excepción de culpa exclusiva de la víctima, como causal de exoneración de responsabilidad, con sustento en que se demostró con los testimonios practicados que el señor Raúl Collazos Valencia no sufría de alguna discapacidad visual y, por ende, contaba con sus plenas facultades para advertir la presencia del vidrio, pues la norma invocada para configurar la falla del servicio, solo aplica para las personas invidentes, lo que a juicio de la demandante, no tiene ningún sentido lógico disponer una franja anaranjada o blanco fluorescente como advertencia de una persona que carece del sentido de la visión en su totalidad.

Finalmente, afirmó que se configuró del defecto por **desconocimiento del precedente judicial**, bajo el argumento de que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no indicó cuál era el precedente del Consejo de Estado aplicable al asunto, además que en sentencia de 8 de octubre de 2013², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en un caso similar indicó que *“tanto las edificaciones públicas como privadas -que sirven para la atención al público- deben contar con accesibilidad adecuada para todas las personas, con especial énfasis en las que carecen de movilidad”*. También se refirió a la decisión del Consejo de Estado, Sección Primera, proferida el 6 de mayo de 2010 dentro de la acción popular con radicado No. 63001-23-31-000-2005-01685-01³, en la que se indicó que *“para las edificaciones públicas que sirven para atender al público que las mismas DEBEN contar con la accesibilidad adecuada para todas las personas tanto en espacios internos como externos, tal como se vio en la*

² Expediente No. 08001-33-31-003-2007-00073-01, C.P.: Enrique Gil Botero.

³ C.P.: María Claudia Rojas Lasso.



redacción de la norma que contiene la ley 361 de 1997, sumado al hecho que estas edificaciones deben garantizar la movilidad a través de lugares y accesos (puerta envidriada) que cumplan las exigencias de la legislación y los reglamentos (decreto 1538 de 2005)”.

3. Pretensiones

Los accionantes formularon las siguientes:

“1. TUTELAR en favor de la señora María Cristina Benítez y su menor hijo Mateo Collazos Benítez como sucesor procesal del señor Raúl Collazos Valencia (q.e.p.d.), los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la sentencia proferida el 29 de enero de 2021.

2. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el pasado 29 de enero de 2021.

3. Finalmente, ORDENAR al Tribunal Administrativo del Valle que, emita una nueva sentencia teniendo en cuenta:

3.1. Los lineamientos de la jurisprudencia en términos de igualdad frente a la ley, realizando una interpretación sistemática y acorde con los derechos constitucionales inmersos en el decreto 1538 de 2005, para reconocer la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.

3.2. La carga probatoria de la parte demandada de probar un eximente de responsabilidad, y el análisis de los hechos conforme a la teoría de la causalidad adecuada”.

4. Pruebas relevantes

Mediante correo electrónico de 26 de julio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali allegó copia digital del expediente que contiene las actuaciones del medio de control de reparación directa radicado bajo el N° 76001-33-33-001-2014-00376-01.

5. Trámite procesal

Por auto de 14 de julio de 2021, el despacho de la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda de tutela y ordenó notificar a la autoridad judicial demandada, así como al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, a la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero, a La Previsora S.A. Compañía de Seguros y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La Secretaría General de esta Corporación libró los oficios 68310 a 68316 de 16 de julio de 2021, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión⁴.

6. Oposición

6.1. Respuesta de La Previsora S.A. Compañía de Seguros

En escrito de 21 de julio de 2021, la representante legal de la sociedad pidió al juez constitucional que se negaran las pretensiones de la acción de tutela por ser improcedente, al considerar que los demandantes recurren a este mecanismo como una tercera instancia.

⁴ El accionante, la autoridad judicial demandada y los terceros interesados fueron notificados a las siguientes direcciones de correo electrónico: benitezvargascristina@gmail.com, s01tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co; s02tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co, tutelasnacionales@defensajudicial.gov.co, notificacionesjudiciales@bibliovalle.gov.co, jadmin01cli@notificacionesrj.gov.co; adm01cali@cendoj.ramajudicial.gov.co, notificacionesjudiciales@previsora.gov.co y jlasso@btlegalgroup.com.



Relató que la autoridad judicial accionada al revocar la sentencia favorable de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda de reparación directa, estudió los elementos del daño ocasionado por la conducta del actor, para concluir que fue él quien asumió el daño por la imprudencia y la falta de cuidado, pues quiso ingresar a la cafetería de la Biblioteca por una puerta que estaba cerrada, toda vez que el horario de atención ya había culminado.

Agregó que la entidad demandada fue exonerada de responsabilidad, toda vez que por ser el sitio por el cual se desplazaba el señor Raúl Collazos Valencia, quien no tenía discapacidad alguna, era una zona de alto tránsito de personas a las que hasta la fecha de ese suceso no se había presentado una situación similar, motivo por el cual el Tribunal Administrativo del Valle Cauca concluyó que lo procedente era revocar el fallo favorable de primera instancia.

Resaltó que La Previsora S.A. al interponer el recurso de apelación, presentó una fórmula conciliatoria por la suma de cincuenta y nueve millones quinientos ochenta y un mil seiscientos noventa y siete (\$ 59.581.697), sin embargo, la parte demandante no la aceptó.

Finalmente, manifestó que *“frente al examen de la tutela referido a los “requisitos”, como se identifica que se “se violó de manera directa la Constitución” se está atacando la Sentencia emitida en la segunda instancia, frente a los argumentos de evaluación de las pruebas, y la sana crítica, lo cual como argumento constitucional para establecer la viabilidad de la acción de tutela corresponde a una actuación del funcionario judicial, cuando en su calidad de Juez toma “decisiones que contrarían de manera grave, flagrante y Grosera del ordenamiento constitucional, circunstancia que implica de suyo que tales “decisiones” no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales; situación fáctica de la cual está muy lejos de identificarse en la Sentencia de Segunda Instancia Proferida por El Tribunal Administrativo del Valle, que fundamentadamente, luego del examen fáctico sustancial y procesal, con la evaluación de los argumentos de inconformidad de los apelantes, apoderado de La parte demandante; La Previsora SA, llega a la conclusión, con el pleno valor de la Sentencia, consecuencia de la evaluación de las pruebas arrimadas al plenario que debidamente demostraban una inexistencia de la relación de causalidad, por situación por la “culpa exclusiva de la víctima” a consecuencia de la indebida e imprudente conducta; situación fáctica a consecuencia de pretender ingresar a una área debidamente conocida en forma rauda y sin fijarse que “la puerta estaba cerrada”. Como quedo demostrado, y sin presentar discapacidad alguna, como quedó demostrado, situación fáctica que identificó la conducta de la víctima”.*

6.2. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del reglamento interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

2. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si la sentencia de 29 de enero de 2021, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó el fallo



favorable de primera instancia y negó las pretensiones de la demanda de reparación directa tendientes al pago de los perjuicios causados por un accidente con una puerta de vidrio de la Biblioteca Departamental Jorge Garces Borrero, lo que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia de la parte actora, por incurrir en los defectos i) **sustantivo**, al realizar una “*indebida interpretación sistemática*” o restrictiva del título IV de la Ley 361 de 1997 y del Decreto 1538 de 2005, ii) **fáctico**, por indebida valoración de las pruebas documentales y testimoniales con los cuales sustentó el hecho exclusivo y determinante de la víctima como eximente de responsabilidad y iii) en **desconocimiento del precedente judicial**, toda vez que en la sentencia no se señaló el precedente del Consejo de Estado sobre el asunto y no se tuvieron en cuenta los pronunciamientos de 8 de octubre de 2013⁵, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y 6 de mayo de 2010 de la Sección Primera de la misma Corporación.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, “*cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁷, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta Corporación judicial en la sentencia de unificación emanada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012⁸, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁹, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto “*de sus máximos tribunales*”, en tanto se trata de *autoridades públicas* que “*pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas*”. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005¹⁰.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser verificados, son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; **(iii)** Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...); **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...); **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...) y **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

⁵ Expediente No. 08001-33-31-003-2007-00073-01, C.P.: Enrique Gil Botero.

⁶ Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

⁷ Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

⁸ Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

⁹ Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁰ M. P. Jaime Córdoba Triviño.



Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes: **(i)** Defecto orgánico¹¹; **(ii)** Defecto procedimental absoluto¹²; **(iii)** Defecto fáctico¹³; **(iv)** Defecto material o sustantivo¹⁴; **(v)** Error inducido¹⁵; **(vi)** Decisión sin motivación¹⁶; **(vii)** Desconocimiento del precedente¹⁷ y **(viii)** Violación directa de la Constitución.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo¹⁸ y de la Corte Constitucional¹⁹.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

4. Estudio y solución del caso concreto

4.1. Verificación de los requisitos generales de procedencia

La Sala encuentra que los requisitos generales de procedencia están cumplidos en el asunto bajo estudio, por cuanto el asunto (i) goza de relevancia constitucional porque el debate que se propone gravita en la indebida interpretación de la Ley 361 de 1997 y del Decreto 1538 de 2005, la errada valoración de las pruebas documentales y testimoniales, así como la inaplicación del precedente del Consejo de Estado, que conllevó que se negaran las pretensiones tendientes a la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado por el accidente sufrido por el señor Raúl Collazos Valencia, lo que, en el sentir de la parte actora vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia; (ii) la providencia objetada se dictó en el marco del recurso de apelación, por lo que los accionantes no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial; (iii) la solicitud de amparo se instauró dentro de los seis (6) meses²⁰ establecidos como plazo razonable precisado por esta Corporación y la Corte Constitucional²¹; (iv) los hechos y las

¹¹ Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

¹² Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

¹³ Que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Se presenta 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.

¹⁸ Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. N° 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. N° 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

¹⁹ Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.

²⁰ La providencia atacada se profirió el 29 de enero de 2021, decisión que se notificó mediante correo electrónico de 17 de febrero de 2021. La acción de tutela se instauró el 9 de julio de 2021, es decir, dentro de los seis (6) meses siguientes.

²¹ Expediente: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y sentencia T-619 de 2019, Corte Constitucional, M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.



pretensiones fueron desarrollados de manera clara y (v) la acción no es contra un fallo de la misma naturaleza.

4.2. La autoridad judicial demandada no incurrió en los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente judicial alegados

4.2.1. En el presente caso, la parte actora considera que la sentencia de 29 de enero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en los defectos (i) **sustantivo**, al realizar una “*indebida interpretación sistemática*” o restrictiva del título IV de la Ley 361 de 1997 y del Decreto 1538 de 2005, (ii) **fáctico**, por indebida valoración de las pruebas documentales y testimoniales con las cuales sustentó el hecho exclusivo y determinante de la víctima como eximente de responsabilidad y (iii) **desconocimiento del precedente judicial**, toda vez que en la sentencia no se señaló el precedente del Consejo de Estado aplicable asunto y no se tuvieron en cuenta los pronunciamientos de 8 de octubre de 2013, proferidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y 6 de mayo de 2010 de la Sección Primera de la misma Corporación.

La autoridad judicial accionada en sentencia de 29 de enero de 2021 revocó la decisión favorable del *a quo* que accedió a las pretensiones de la demanda de reparación directa y, en consecuencia, declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por el accidente sufrido por el señor Raúl Collazos Valencia en la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero. En su lugar, negó las pretensiones de la demanda, con sustento en lo siguiente:

“La Sala, acoge la tesis del extremo pasivo de la relación procesal y, en consecuencia, revocará la sentencia de primera instancia que accedió a las súplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes premisas de índole fáctico y jurídico.

La autoridad judicial de primera instancia, declaró la responsabilidad administrativa de la entidad oficial demandada, porque según dijo, no señaló la puerta de vidrio de la cafetería con franjas de colores teniendo la obligación de hacerlo, al abrigo de los artículos 9 del Decreto 1538 de 2005 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997” y 16.1.5., de la Norma Técnica 6047 “Accesibilidad al medio físico. Espacios de Servicio al Ciudadano en la Administración Pública. Requisitos”. Normas que son del siguiente tenor:

(...)

Como se aprecia las normas en comento establecen que las puertas vidriadas se deben marcar claramente con franjas anaranjadas o blancofluorescentes para evitar que personas ciegas o con discapacidad visual parcial las confundan con aberturas y se estrellen con ellas.

Por lo tanto, la falla del servicio se configura cuando una persona invidente o con visión disminuida, colisiona con una puerta vidriada que carezca de la correspondiente demarcación, porque se entiende por esa falta de señalización le impidió identificarla como tal.

Pero, el señor Raúl Collazos Valencia, no tiene ningún tipo de disminución visual pues al ser interrogado en audiencia de pruebas sobre este hecho contestó: “¿Don Raúl antes o en el momento del accidente usted tenía algún tipo de limitación visual, auditiva o funcional? Ninguna doctora”.

Luego, así esté demostrado que la puerta vidriada de la cafetería de la Biblioteca Departamental “Jorge Garcés Borrero” al momento del accidente no estaba demarcada, esa omisión no constituye per se una falla del servicio, porque los indicadores visuales no son para alertar a cualquier persona, sino sólo a aquellas con ceguera o discapacidad visual.

Esas serían razones más que suficientes para revocar la sentencia apelada dado que no hay un mandato legal que haya transgredido la Biblioteca Departamental “Jorge Garcés Borrero”, o por lo menos no ha violado los artículos 9 del Decreto 1538 de 2005 “y 16.1.5., de la Norma Técnica 6047, citados en la demanda de reparación directa y acuñados por la juez a-quo.

De todas maneras, encuentra esta Sala Segunda Jurisdiccional de Decisión, que en este caso se configura la “Culpa exclusiva y determinante de la propia víctima”. Expliquemos por qué:



Los señores José Ignacio Flores Ricardo, Paulo César Garzón Balanta, Zoraida Romero Arango, quienes declararon ante el juzgado administrativo de primera instancia, cuyas intervenciones están transcritas en la sentencia de primer grado, al igual que el interrogatorio de parte del señor Raúl Collazos Valencia, coinciden en los siguientes hechos:

- i) El señor Raúl Collazos Valencia, no es una persona con ceguera ni discapacidad visual.
- ii) El señor Collazos Valencia, todos los martes durante más de un (1) año venía participando en reuniones de liderazgo en el edificio de la Biblioteca Departamental “Jorge Garcés Borrero”.
- iii) Por la frecuencia con que asistía a las instalaciones de la entidad, con ocasión de sus reuniones de trabajo, es válido afirmar, que conocía el horario de atención al público en la cafetería.
- iv) El segundo piso donde está situada la puerta vidriada de la cafetería goza de buena iluminación.

Lo que se quiere significar con esto es que, el señor Raúl Collazos Valencia, no es una persona con discapacidad visual, además no había cuestiones exógenas que limitaran su visión porque el lugar donde ocurrieron los hechos a que se contrae esta demanda, no es un sitio oscuro; por si fuera poco conocía el lugar donde estaba la susodicha puerta de vidrio y el horario en que estaba abierta.

Por lo tanto, estaba en capacidad de percatarse que la puerta de la cafetería de la Biblioteca Departamental “Jorge Garcés Borrero”, ya estaba cerrada, detener la marcha y evitar el accidente, más no lo hizo.

Lo que pone en evidencia que, el daño por el cual aquí se demanda, es producto de la falta de cuidado de parte del señor Raúl Collazos Valencia, a la hora de transitar por aquel lugar. De donde se sigue que, ciertamente se configura la culpa exclusiva y determinante de la víctima, que impide atribuir desde una perspectiva jurídica la responsabilidad por el daño cuya causación dio lugar al presente litigio, a la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.

Colorario: triunfan los recursos de apelación formulados por la entidad demandada y la entidad llamada en garantía. Por consiguiente, se revocará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, para en su lugar, despacharlas negativamente”.

De la precitada transcripción se puede concluir que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca consideró que el señor Raúl Collazos Valencia no era una persona con discapacidad visual, ni tenía una limitante en el mencionado sentido, por lo que sostuvo que el daño tuvo su génesis en el hecho exclusivo y determinante de la víctima, por su falta de cuidado al momento de transitar hacia la cafetería de la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.

4.2.2. El defecto sustantivo se materializa cuando la decisión que adopta el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconoce, lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede darse en los siguientes casos:

“(i) Cuando existe carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma inexistente, derogada, o que ha sido declarada inconstitucional. (ii) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable por no ser pertinente. A pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador (iv) Cuando se aplica una norma cuya interpretación desconoce una sentencia con efectos erga omnes. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico. (v) La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o claramente contraria a la Constitución. (vi) Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición. (vii) La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso. (viii) El servidor judicial da una insuficiente sustentación o justificación de una actuación que afecta derechos fundamentales. (ix) Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de



argumentación. (x) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución. Se trata de la aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es contrario a la constitución, o al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada. (xi) Cuando la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia²².

Además de las anteriores circunstancias, se ha señalado que una autoridad judicial puede incurrir en un defecto sustantivo por interpretación irrazonable en, al menos, dos hipótesis: **“(i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente –interpretación contra legem–), o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes; y (ii) cuando le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable”**²³ (Negrillas y subrayas de la Sala)..

4.2.3. Descendiendo al *sub examine*, la Sala observa que la autoridad judicial accionada no incurrió en el defecto sustantivo alegado por la accionante, en razón a que la interpretación realizada del marco normativo es razonable.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca al estudiar la falla en el servicio alegada por la parte actora dentro del proceso ordinario, verificó la obligación o el deber legal que tenía la Biblioteca Departamental José Garcés Borrero bajo el marco normativo establecido en la demanda, es decir, estudió la Ley 361 de 1997, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”, así como su contenida en el Decreto 1538 de 2005. De igual manera, se refirió la Norma Técnica 6047, “Accesibilidad al medio físico. Espacios de Servicios al Ciudadanos en la Administración Pública. Requisitos”.

Posteriormente, el tribunal al estudiar dicha normatividad evidenció que estas disposiciones se desarrollaron a partir de la Ley 361 de 1997, cuyo artículo 1 está dirigido a la integración social de las personas en condición de discapacidad, con el fin de proteger la su dignidad y puedan desarrollar sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales para su completa realización personal.

Por consiguiente, no se puede desconocer que el marco normativo propuesto en la demanda de reparación directa para edificar la falla en el servicio, que fue motivo de análisis en el curso del proceso ordinario, está circunscrito a personas con limitación visual, es decir, que se encuentren en condición de discapacidad.

Ahora bien, es necesario aclarar que la jurisprudencia decantada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dicho que la falla del servicio es el título jurídico de imputación por excelencia para establecer la obligación indemnizatoria del Estado. En efecto, al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el

²² Corte Constitucional, sentencia SU-574 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²³ Ibid.

mecanismo más idóneo para analizar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual²⁴.

Es decir, que la persona interesada en demostrar la falla en el servicio debe probar la obligación establecida en el ordenamiento jurídico y que el Estado la omitió, esto es, que se configuró un daño antijurídico imputable al Estado y que existe un nexo causal. Sin embargo, en el asunto bajo estudio las normas a las que hacen mención la demandante y que supuestamente fueron desconocidas por la administración, van dirigidas a una población en condición de discapacidad, condición que no ostentaba el señor Collazos Valencia.

Por lo anterior, a diferencia de lo manifestado por la parte actora, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no realizó una interpretación restrictiva; todo lo contrario, hizo un adecuado análisis de las normas y determinó su ámbito de aplicación, con el fin de establecer si se configuraba la supuesta falla en el servicio alegada, lo que para la Sala es una decisión razonable y ajustada a derecho, por lo que no se configura el defecto sustantivo alegado.

4.2.4. En torno al **defecto fáctico**, la Corte Constitucional ha considerado que se configura cuando “(...) *se hayan dejado de valorar pruebas legalmente aducidas al proceso, o que en la valoración de las pruebas legalmente practicadas se haya desconocido manifiestamente su sentido y alcance y, en cualquiera de estos casos, que la prueba sobre la que se contrae la vía de hecho tenga tal trascendencia que sea capaz de determinar el sentido de un fallo. Sólo bajo esos supuestos es posible la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de manera que cuando los mismos no satisfagan estas exigencias, no procede el amparo constitucional pues se trata de situaciones que se sustraen al ámbito funcional de esta jurisdicción*”.

Así mismo, ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse defecto fáctico: 1) **una dimensión negativa** que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez; 2) **una dimensión positiva**, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución²⁵, o cuando se dan por establecidas circunstancias sin que exista material probatorio que respalde su decisión²⁶.

Es decir que, dado el carácter restringido y excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, no corresponde al juez constitucional reabrir el debate probatorio o de la interpretación de las normas legales utilizadas para resolver el caso. Por lo tanto, su labor se limita a evidenciar aquellos errores manifiestos del fallo, que lo hacen incompatible con los derechos fundamentales.

4.2.5. La Sala observa que el tribunal accionado no incurrió en el defecto fáctico alegado, toda vez que el estudio que se hizo de las pruebas parte del marco normativo planteado en la demanda y que supuestamente constituye la falla en el servicio.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias i) de 13 de julio de 1993, expediente No. 8163, 10 de marzo de 2011, expediente No. 17.738, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, i) 7 de marzo de 2012, expediente No. 20042, C.P.: Hernán Andrade Rincón.

²⁵ Sentencia T-781 de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁶ Sentencia SU-453 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



Al respecto, se constató que al proceso de reparación directa se allegaron las siguientes pruebas:

- Copia de las cédulas de ciudadanía del señor Raúl Collazos Valencia y María Cristina Benítez Vargas.
- Historia clínica del señor Raúl Collazos Valencia.
- Certificado expedido por la Gerente de Servicio al Cliente de la Región Andina de Amway.
- Acta de declaración bajo juramento para fines extraprocesales, rendida por los señores Carlos Armando Espinosa Sarria y Carlos Andrés Mendoza.
- Registros fotográficos.
- Reclamación de responsabilidad civil dirigida a la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero.
- Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de la capacidad laboral y ocupacional practicada al señor Raúl Collazos Valencia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.
- En el curso de la audiencia de pruebas se recibieron los testimonios de José Ignacio Flórez, Paulo César Garzón Balanta, Zorayda Romero, Alba Liliana Silva y Liliana Patricia Posso Rosero.

A partir de la valoración de dichas pruebas, la autoridad judicial accionada concluyó que el señor Raúl Collazos Valencia no era una persona con discapacidad visual, lo cual era una condición que se debió probar en virtud de la falla en servicio que planteó en la demanda de reparación directa.

En efecto, de las pruebas documentales aportadas al proceso ordinario se observa que estas iban encaminadas a demostrar el vínculo entre la señora María Cristina Benítez Vargas y el señor Raúl Collazos Valencia, así como el daño que sufrió este último en su pie. Igualmente, el acta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez hace alusión a la pérdida de la capacidad que sufrió la víctima directa, sin embargo, no menciona alguna discapacidad visual con el fin de probar la falla en el servicio por haberse desatendido la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005.

Asimismo, de las pruebas testimoniales no se evidencia afirmación alguna encaminada a que el señor Raúl Collazos Valencia fuera una persona en condición de discapacidad, todo lo contrario, se reconoce como una persona saludable y activa, y que, además, asistía con frecuencia a la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Barrero, por lo que el tribunal al estudiar en conjunto las pruebas concluyó que este conocía el lugar.

De hecho, la autoridad judicial accionada constató que el accidente en el que se vio afectado el señor Collazos Valencia fue como consecuencia de una distracción, además de que pretendió ingresar a la cafetería en un horario en la que estaba fuera de servicio, por lo que consideró que dicha situación configuraba el eximente de responsabilidad denominado culpa exclusiva de la víctima.

Lo expuesto en precedencia, permite descartar el defecto fáctico alegado por la parte actora.

4.2.6. La Corte Constitucional ha dicho que la aplicación del precedente judicial implica que²⁷: «un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el (los) caso (s) del pasado, sólo (i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del pasado, (ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y (iii) si la regla jurisprudencial

²⁷ Sentencia T-158 de 2006.



no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación»

El precedente judicial es de dos tipos: **(i)** el horizontal, que incluye las decisiones que dictó el mismo juez u otro de igual jerarquía, y **(ii)** el vertical, que está conformado por las decisiones de los jueces de superior jerarquía, en especial, las decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

Para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente judicial, se deben observar las siguientes reglas²⁸:

1. El demandante debe identificar el precedente judicial que se habría desconocido y exponer las razones por las que estima que se desconoció¹⁵.
2. 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.
3. Identificado el precedente judicial, el juez de tutela debe comprobar si se dejó de aplicar.
4. 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 expone las razones para apartarse.
5. 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 concreto²⁹.
6. 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.

4.2.7. La parte actora alegó que en la sentencia objetada no se señaló el precedente del Consejo de Estado aplicable al asunto, a lo que agregó que no se tuvieron en cuenta los pronunciamientos de 8 de octubre de 2013, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y 6 de mayo de 2010 de la Sección Primera de la misma Corporación.

Lo primero que debe precisar la Sala, es que la carga de indicar cuál es la regla jurisprudencial supuestamente desconocida recae en la parte demandante, no en la autoridad judicial accionada.

Por otra parte, los accionantes hacen mención a la sentencia de 8 de octubre de 2013, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y de la decisión de 6 de mayo de 2010 de la Sección Primera del Consejo de Estado, sin embargo, no precisaron cuál es la regla jurisprudencial contenida en dichos pronunciamientos que era aplicable al caso bajo estudio o que se desatendió en la providencia objeto de tutela, razón suficiente para no abordar el supuesto desconocimiento del precedente judicial alegado.

Lo anterior, es suficiente para abstenerse de analizar el cargo por desconocimiento del precedente judicial, toda vez que no se indicó la regla jurisprudencial desconocida.

²⁸ Sobre el tema, ver entre otras, la sentencia T-482 de 2011.

²⁹ 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).**



En consecuencia, la Sala negará las pretensiones de la acción de tutela presentada, mediante apoderado, por la señora María Cristina Benítez Vargas, quien a su vez actúa en representación de su hijo menor de edad Mateo Collazos Benítez.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- NIÉGANSE las pretensiones de la acción de tutela promovida, mediante apoderado, por la señora María Cristina Benítez Vargas, quien a su vez actúa en representación de su hijo menor de edad Mateo Collazos Benítez, contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Segundo.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Cuarto.- En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera

Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Consejera

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero