



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Primera de Revisión

Sentencia T-089 de 2025

Referencia: expediente T-10.514.979

Acción de tutela presentada por María Eugenia Santa García en contra del Tribunal Administrativo de Caldas.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera instancia por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado y, en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del trámite de la acción de tutela promovida por la señora María Eugenia Santa García en contra del Tribunal Administrativo de Caldas¹.

Síntesis de la decisión

¹ Sala de Selección de Tutelas Número Once, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, seleccionó para revisión este expediente mediante auto del 29 de noviembre de 2024. Por reparto, correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo actuar como sustanciadora para el trámite y decisión del asunto.

La Corte analizó la acción de tutela interpuesta por la señora María Eugenia Santa García contra la sentencia proferida el 20 de octubre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Caldas, que la declaró responsable patrimonialmente. Para la accionante, dicho fallo (i) incurrió en defecto sustantivo, al declararla responsable en el marco del proceso de la acción de repetición, con fundamento en las sentencias proferidas en el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) cometió defecto fáctico, omitir el análisis de pruebas aportadas por la accionante; y (iii) desconoció el principio de congruencia de las decisiones judiciales y omitió pronunciarse sobre la legitimación en la causa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, lo que configuraría un defecto procedimental.

Por lo anterior, en esta decisión la Corte planteó como problemas jurídicos establecer si el Tribunal Administrativo de Caldas incurrió en algunos de los defectos alegados por la demandante (i) al imponer la condena patrimonial con fundamento exclusivo en la sentencia que anuló el acto administrativo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (defecto sustantivo y desconocimiento del precedente); (ii) por realizar una indebida valoración probatoria (defecto fáctico); y (iii) por omitir pronunciarse sobre la falta de legitimación en la causa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales (defecto procedimental).

Para resolver el caso, la Corte (i) analizó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) expuso algunas consideraciones sobre la acción de repetición y la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado; y (iii) hizo referencia a la jurisprudencia sobre la estabilidad de los funcionarios vinculados en provisionalidad y la motivación de los actos administrativos de insubsistencia.

Al analizar el caso concreto, la Sala de Revisión concluyó que la sentencia cuestionada incurrió en los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente. Esto dado que, el juez contencioso: (i) fundamentó la responsabilidad patrimonial de la accionante únicamente en las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (defecto sustantivo); (ii) omitió valorar pruebas aportadas por la accionante (fáctico); (iii) e inaplicó el precedente constitucional sobre la responsabilidad patrimonial (desconocimiento del precedente). Esto, sin considerar que la acción de repetición es un mecanismo civil de carácter patrimonial orientado a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública. En consecuencia, la atribución de responsabilidad a los agentes del Estado debe efectuarse bajo un estándar estricto, esto es, a título de dolo o culpa, como lo ha señalado el precedente de esta Corporación. En este caso, la accionante profirió la Resolución 008 de 2006 con base en la jurisprudencia vigente para la época, la cual permitía la desvinculación sin motivación de los funcionarios nombrados en provisionalidad.

Para la Corte, el Tribunal Administrativo de Caldas no tuvo en cuenta la evolución jurisprudencial sobre la necesidad de motivar los actos administrativos que separan del cargo a los funcionarios provisionales, no analizó la incidencia que este criterio interpretativo en la conducta de la demandante y desconoció el precedente jurisprudencial en la materia. En ese

sentido, esta Corporación tuteló el derecho al debido proceso de la accionante, y, en consecuencia, ordenó expedir el fallo de reemplazo respectivo.

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2024, la señora María Eugenia Santa García presentó acción de tutela en contra de la sentencia proferida el 20 de octubre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Caldas, en el marco de la acción de repetición promovida por la Nación -Rama Judicial- Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en contra de la accionante².

1.1. Hechos relevantes

2. El 25 de mayo de 2006, en ejercicio de sus funciones como Jueza Décima Civil Municipal de Manizales (Caldas), la señora María Eugenia Santa García profirió la Resolución No. 008 “Por medio de la cual se acepta una renuncia y se hacen [sic] un nombramiento”. Dicho acto administrativo declaró la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica, quien ocupaba el cargo de asistente judicial en provisionalidad³.

3. La expedición de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 ocurrió después de que se presentara un incremento del valor de la factura telefónica del Juzgado Décimo Civil Municipal de Manizales (Caldas), a causa de las llamadas realizadas a la “línea caliente”⁴ denominada *Fantasy*⁵. De acuerdo con lo señalado por la jueza Santa García, el aumento en el valor de la factura telefónica coincidía con el periodo de tiempo que Luis Gabriel Herrera Chica estuvo vinculado al despacho⁶.

4. Posteriormente, a través de apoderado judicial, el señor Luis Gabriel Herrera Chica formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la que solicitó: (i) la declaratoria de la nulidad del acto administrativo que dispuso su insubsistencia; y en consecuencia (ii) su reintegro al cargo que ocupaba. El señor Herrera Chica argumentó que la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 se basó en una falsa motivación, ya que él nunca presentó su renuncia y tampoco trabajó hasta la fecha allí mencionada. Específicamente, el ex empleado judicial indicó que su desvinculación estuvo relacionada con el reporte de las llamadas realizadas a la “línea caliente” *Fantasy*, sin que se adelantara el respectivo proceso disciplinario al interior del despacho para identificar al responsable. En ese sentido, el señor Herrera Chica señaló que la Resolución No. 008 vulneró los artículos 1, 25, 29, 53 y 125 de la Constitución y 2, 36 y 84 del Código Contencioso Administrativo⁷.

5. El 21 de junio de 2010, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales profirió sentencia de primera instancia en el marco del proceso de

² Expediente Digital. Archivo “[12ED_AT20240115500PDF\(.pdf\) NroActua 3-Acta de reparto](#)”.

³ Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Principal Acción de Repetición 2016-00020-00. Folio 185.

⁴ Así fue descrito en la sentencia de primera instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho 2006-0059. Folio 24 y ss.

⁵ Ibid. Sentencia de primera instancia. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho 2006-0059. Folio 24 y ss.

⁶ Ibid.

⁷ Expediente Digital. Archivo “[9_DemandaWeb_Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#)”.

nulidad y restablecimiento del derecho. El juzgado encontró que, efectivamente, el señor Luis Gabriel Herrera Chica nunca presentó renuncia al cargo de asistente judicial. En ese sentido, la autoridad judicial indicó que la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 no obedeció a hechos ciertos y reales e incurrió en falsa motivación. En consecuencia, ese juez administrativo resolvió, entre otras cosas: (i) declarar la nulidad de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006; (ii) ordenar a la Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- Manizales reintegrar al señor Luis Gabriel Herrera Chica a un cargo de igual o superior categoría⁸, así como pagar a título de indemnización los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha en la que fue retirado del servicio hasta cuando opere su reintegro efectivo; y (iii) descontar del total reconocido como indemnización las sumas percibidas por Luis Gabriel Herrera Chica por ejercicio de otro empleo público, durante el lapso de la condena⁹.

6. En contra de la decisión mencionada, el apoderado de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial interpuso recurso de apelación. Según su escrito, la desvinculación de Luis Gabriel Herrera Chica obedeció a razones justificadas en el interés general y la moralidad pública, pues el funcionario realizaba llamadas constantes a la “línea caliente” *Fantasy*. Además, el representante de esa entidad indicó que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales no tuvo en cuenta los testimonios, de acuerdo con los cuales, la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 incurrió en un error de digitación al hacer referencia en el título a la aceptación de una renuncia¹⁰.

7. En sentencia del 10 de diciembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Caldas confirmó parcialmente la decisión de primera instancia. Para el Tribunal, la jueza décima civil municipal de Manizales tenía la obligación de motivar la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006, mediante la cual se declaró la insubsistencia tácita del señor Herrera Chica. Sin embargo, revocó la orden relacionada con el descuento de las sumas percibidas por Luis Gabriel Herrera Chica por ejercicio de otro empleo público. En su lugar, la autoridad judicial dispuso el pago de la totalidad de los salarios y prestaciones dejados de percibir¹¹.

8. Con la Resolución 3158 del 23 de abril de 2015, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ordenó el pago de la suma de doscientos doce millones cuatrocientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta y ocho pesos (\$ 212.474.878) a favor del señor Luis Gabriel Herrera Chica. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Caldas¹².

9. El 15 de diciembre de 2015, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial interpuso acción de repetición en la que solicitó declarar responsable a la señora María Eugenia Santa García por los perjuicios ocasionados a la Rama Judicial y condenarla a cancelar la suma de \$

⁸ Esta orden fue corregida mediante auto del 5 de junio de 2013. Ver: Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Principal Acción de Repetición 2016-00020-00. Folio 75.

⁹ Expediente Digital. Archivo [8 DemandaWeb Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Expediente Digital. Archivo [9 DemandaWeb Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#).

¹² Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Principal Acción de Repetición 2016-00020-00. Folio 81.

212.474.878 a favor de la Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-¹³.

10. En sentencia del 31 de julio de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales decidió negar las pretensiones de la demanda de repetición mencionada. Para el Juzgado, la señora María Eugenia Santa García no incurrió en una conducta gravemente culposa al declarar la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica porque para la época de los hechos la jurisprudencia del Consejo de Estado no era uniforme en relación con la obligación de motivar los actos administrativos de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad¹⁴.

1.2.La sentencia cuestionada

11. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial apeló la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales. Con sentencia del 20 de octubre de 2023, el Tribunal Administrativo de Caldas declaró responsable por culpa grave a la señora María Eugenia Santa García por la expedición de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006. En consecuencia, esa autoridad judicial condenó a la actora del trámite de tutela a pagar doscientos dos millones dos mil dieciocho pesos (\$202.002.018) a favor de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

12. El Tribunal Administrativo de Caldas analizó el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de repetición y los encontró acreditados. Primero, verificó la existencia de una condena judicial que generaba una obligación monetaria a cargo del Estado, es decir, la sentencia del 21 de junio de 2010. Segundo, la sentencia hizo referencia a la Resolución No. 3158 de 2015 mediante la cual se reconoció la suma de \$212.474.878 a favor del señor Luis Gabriel Herrera Chica. Tercero, al analizar la conducta de la señora Santa García, el juez colegiado concluyó que la jueza faltó al deber de cuidado y diligencia por la omisión de las formas sustanciales al proferir la resolución que declaró la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica¹⁵.

13. Para el Tribunal, la accionante debió revisar la Resolución No. 008, con el cuidado y la precaución suficientes para evitar errores que desconocieran el ordenamiento jurídico y los derechos del señor Herrera Chica. El juez de segunda instancia consideró que no era aceptable el argumento expuesto por la señora Santa García, en relación con la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para la época de los hechos, porque en “las providencias que resolvieron sobre la nulidad de la resolución [sic] 008 de 25 de mayo de 2006 se citaron como fundamento sentencias como la SU-250 de 1998, [y] más de 10 sentencias de tutela de los años 1998 a 2007; y, sentencias del Consejo de Estado de los años 2006 a 2010”. Al respecto, citó el concepto del 14 de julio de 2005 con radicado número 11001-03-06-000-2005-01652-00(1652) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que determinó el deber de motivar los actos administrativos¹⁶.

¹³ Expediente Digital. Archivo [6_DemandaWeb_Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#)

¹⁴Expediente Digital. Archivo [4_DemandaWeb_Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#)

¹⁵ Expediente Digital. Archivo [4_DemandaWeb_Otros\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2\(.pdf\) NroActua 2-Demanda-1](#)

¹⁶ Ibid

14. Específicamente, para el Tribunal Administrativo de Caldas, la discusión sobre la jurisprudencia del Consejo de Estado vigente para el momento en que se declaró la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica era irrelevante, porque lo que debe tenerse en cuenta es que “la señora María Eugenia Santa García “no expidió un acto administrativo de insubsistencia motivado; sino que, más grave aún, creó una situación administrativa inexistente en este caso, so pretexto de aceptación de una renuncia que jamás existió”¹⁷.

1.3.La acción de tutela

15. El 11 de marzo de 2024, María Eugenia Santa García interpuso acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana. Para la actora, el Tribunal Administrativo de Caldas: (i) incurrió en sustantivo al declararla responsable en el marco del proceso de la acción de repetición; (ii) cometió defecto fáctico porque omitió analizar pruebas aportadas por la accionante; y (iii) desconoció el principio de congruencia de las decisiones judiciales y omitió pronunciarse sobre la legitimación en la causa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales (defecto procedimental).

16. En relación con el defecto sustantivo, la señora Santa García indicó que la sentencia del 20 de octubre de 2023 desconoció que, según la Sección Tercera del Consejo de Estado, las sentencias condenatorias en las que se sustenta la acción de repetición no constituyen plena prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa.

17. Sobre el defecto fáctico, la accionante señaló que la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas se fundamentó únicamente en la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho, sin considerar lo siguiente: la jurisprudencia¹⁸ del Consejo de Estado vigente para la época de los hechos (mayo de 2006) no exigía motivar los actos administrativos de desvinculación de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad y los testimonios que señalaron que la Resolución No. 008 incurrió en un error en el encabezado de ese acto administrativo.

18. Finalmente, en relación con el defecto procedimental absoluto, la accionante resaltó que el Tribunal Administrativo de Caldas concluyó que ella había incurrido en una conducta gravemente culposa, sin diferenciar entre los argumentos analizados en el proceso de nulidad y los expuestos en la acción de repetición¹⁹.

1.4.Traslado y contestación de la tutela

1.4.1. Tribunal Administrativo de Caldas

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Al respecto, la accionante hizo referencia, entre otras, a las sentencias del 13 de marzo de 2003, 7 de octubre de 2004, 26 de enero de 2006 del CP Alberto Arango Mantilla. También refirió las decisiones octubre 19 de 2006 CP Margarita Olaya Forero.

¹⁹ Expediente Digital. Archivo 1 [DemandaWeb](#) [Demanda\(.pdf\)](#) [NroActua 2\(.pdf\)](#) [NroActua 2\(.pdf\)](#) [NroActua 2-Demanda-1](#)

19. En su escrito de contestación, el Tribunal Administrativo de Caldas solicitó negar las pretensiones de la demanda, al considerar que no desconoció los derechos fundamentales de la accionante. La autoridad judicial indicó que aplicó debidamente los fundamentos jurídicos pertinentes para el caso y reiteró las consideraciones expuestas en la sentencia de segunda instancia²⁰.

1.4.2. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

20. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial indicó que el recurso de amparo promovido por la señora María Eugenia Santa García no cumple con los requisitos de procedencia para un estudio de fondo. Además, solicitó su desvinculación del trámite²¹.

1.5.Sentencia de primera instancia

21. En sentencia del 3 de mayo de 2024, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora María Eugenia Santa García. A su juicio, la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas no incurrió en los defectos señalados por la accionante y los argumentos expuestos por ella no acreditaron la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales, sino que, pretenden reabrir el debate probatorio de instancia y cuestionar los fundamentos jurídicos que motivaron la decisión²².

1.6.Impugnación

22. El 14 de junio de 2024, la señora María Eugenia Santa García impugnó la sentencia de primera instancia. En su escrito, la accionante reiteró que el Tribunal Administrativo de Caldas no tuvo en cuenta las pruebas testimoniales que ella aportó para demostrar que no incurrió en culpa grave al expedir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006, pues no hubo una intención gravemente culposa en su actuación²³.

1.7.Sentencia de segunda instancia

23. En sentencia del 8 de agosto de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. Para la Sección Quinta, la acción de tutela interpuesta por la señora María Eugenia Santa García no superó el requisito de relevancia constitucional, pues la accionante no expuso con suficiencia las razones que justificarían la intervención del juez constitucional. Además, el juez de segunda instancia consideró que la accionante pretendía reabrir el debate probatorio adelantado en el proceso de repetición, a través de la acción de tutela como una instancia adicional²⁴.

II. CONSIDERACIONES

2.1.Competencia

²⁰Expediente Digital. Archivo [31Sentencia_20240115500BARRERAMU\(.pdf\)](#) NroActua 16-Sentencia de primera instancia-6

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Expediente Digital. Archivo [35RECIBE MEMORIAL IMPUGNACIONFALLODETU\(.docx\)](#) NroActua 20-Impugnación-9

²⁴Expediente Digital. Archivo [4Sentencia_20240115501EUGENIASA\(.pdf\)](#) NroActua 4(.pdf) NroActua 4-Sentencia de segunda instancia-10

24. La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos proferidos por la Sección Tercera y la Sección Quinta del Consejo de Estado del Consejo de Estado en el trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Presentación del caso, formulación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

25. Como se explicó en los antecedentes, la jurisdicción de lo contencioso administrativo declaró la nulidad de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 en la que la jueza décima civil municipal de Manizales declaró insubsistente, de forma tácita, al señor Luis Gabriel Herrera Chica. En el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, los jueces de instancia ordenaron el reintegro del funcionario a un cargo de igual o mayor denominación y el pago los salarios y prestaciones dejados de percibir. Posteriormente, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial interpuso acción de repetición en la que solicitó declarar responsable patrimonialmente a la señora María Eugenia Santa García por los perjuicios ocasionados a la Rama Judicial. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Caldas accedió a las pretensiones de la demanda.

26. La acción de tutela presentada por la señora María Eugenia Santa García se dirige contra la sentencia del 20 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas. En esa decisión, la autoridad judicial mencionada declaró a la actora responsable patrimonialmente a título de culpa grave por la expedición de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006. En consecuencia, la autoridad judicial demandada condenó a la accionante al pago de doscientos dos millones, dos mil dieciocho pesos (\$202.002.018) a favor de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

27. Para la señora María Eugenia Santa García, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana, al incurrir en varios defectos: fáctico, sustantivo y procedimental.

28. En primera instancia, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela formulada porque consideró que los argumentos expuestos por la accionante no acreditaron la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales. En segunda instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó el fallo impugnado. A su juicio, la accionante no expuso con suficiencia las razones que justificarían la intervención del juez constitucional.

29. En este contexto, corresponde a la Corte Constitucional estudiar los siguientes problemas jurídicos:

30. ¿Incurrió el Tribunal Administrativo de Caldas en defecto sustantivo por el supuesto desconocimiento del carácter autónomo que la ley otorga a la acción de repetición, al imponer la condena con fundamento exclusivo en la sentencia que anuló el acto administrativo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho?

31. ¿Incurrió el Tribunal Administrativo de Caldas en defecto fáctico por omitir valorar pruebas documentales y testimoniales aportadas por la accionante, con las que pretendía desvirtuar la presunción de culpa grave?

32. ¿Incurrió el Tribunal Administrativo de Caldas en desconocimiento del precedente constitucional al condenar patrimonialmente a la accionante con base en la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho, sin analizar su responsabilidad subjetiva?²⁵

33. ¿Incurrió el Tribunal Administrativo de Caldas en defecto procedimental al omitir pronunciarse sobre la falta de legitimación en la causa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales?

34. Para resolver los problemas jurídicos planteados, esta decisión: (i) analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; (ii) expondrá algunas consideraciones sobre la acción de repetición y la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado; (iii) se referirá a la jurisprudencia relacionada con la estabilidad de los funcionarios vinculados en provisionalidad y la motivación de los actos administrativos de insubsistencia; y finalmente, (iv) estudiará si se configura alguno de los defectos en el asunto revisado. Así, en caso de encontrarse configurada la ocurrencia de alguno de los defectos alegados no se procederá a analizar los demás.

2.3. La acción de tutela contra providencias judiciales: reiteración de jurisprudencia²⁶

35. La jurisprudencia constitucional reconoce la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales que desconocen derechos fundamentales²⁷. En la Sentencia C-590 de 2005, la Corte estableció que en el análisis sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales deben estudiarse dos tipos de requisitos. Por un lado, los requisitos generales los cuales “son presupuestos cuyo completo cumplimiento es una condición indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento”²⁸. Por otro lado, las causales específicas de procedencia que se refieren “a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”²⁹. Es decir, se trata de irregularidades graves que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución.

36. Específicamente, al estudiar los requisitos de procedencia de tutela contra sentencias, el juez constitucional debe verificar: (i) que se acredite la legitimación en la causa, esto es, que la acción de tutela sea ejercida por “cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”; (ii) que la providencia cuestionada no sea una sentencia de

²⁵ En aplicación del principio *iura novit curia* que significa “el tribunal conoce el derecho” la Corte analizará si se configuró un defecto por desconocimiento del precedente.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-026 de 2021.

²⁹ *Ibid.*

tutela³⁰, de control abstracto de constitucionalidad o interpretativa proferida por la Jurisdicción Especial para la Paz³¹; (iii) que se cumpla con el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se promueva en un plazo razonable³²; (iv) que se identifique de forma clara, detallada y comprensible los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales en cuestión y que, si existió la posibilidad, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal³³; (v) que se cumpla con el requisito de subsidiariedad, esto es que el interesado acredite que agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance, salvo que pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable³⁴; (vi) que la cuestión planteada sea de evidente relevancia constitucional, lo que exige que el caso trate sobre un asunto de rango constitucional y no meramente legal o económico³⁵; y (vii) que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada. Es decir, que, si el error no hubiere ocurrido, el alcance de la decisión hubiese sido sustancialmente distinto³⁶.

37. Ahora bien, en la sentencia C-590 de 2005 la Corte precisó que la tutela se concederá si se presenta al menos uno de los siguientes ocho defectos:

- (i) defecto orgánico, que se genera cuando la sentencia acusada es expedida por un funcionario judicial que carecía de competencia³⁷;
- (ii) defecto procedimental absoluto, que se produce cuando la autoridad judicial actuó por fuera del procedimiento establecido para determinado asunto³⁸;
- (iii) defecto fáctico, que se presenta cuando la providencia acusada tiene problemas de índole probatorio, como la omisión del decreto o práctica de pruebas, la valoración de pruebas nulas de pleno derecho o la realización indebida y contraevidente de pruebas existentes en el proceso³⁹;
- (iv) defecto material o sustantivo, que ocurre cuando la decisión judicial se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una clara contradicción entre los fundamentos de la decisión⁴⁰;
- (v) error inducido, que se genera cuando la autoridad judicial vulnera los derechos fundamentales del afectado producto de un error al que ha sido inducido por factores externos al proceso, y que tienen la capacidad de influir en la toma de una decisión contraria a derecho o a la realidad fáctica probada en el caso⁴¹;
- (vi) decisión sin motivación, que supone que el juez no cumplió con su deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión⁴²

³⁰ La única excepción a esta regla tiene que ver con la doctrina de la cosa juzgada fraudulenta y el principio del fraude todo lo corrompe. Al respecto ver, entre otras, las sentencias: T-373 de 2014 y T-218 de 2012.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-450 de 2024, SU-088 de 2024 y SU-388 de 2023.

³² Corte Constitucional. Sentencia T-322 de 2008.

³³ Corte Constitucional. Sentencias T-926 de 2014 y C-590 de 2005.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-659 de 2015.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-128 de 2021.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias SU-061 de 2018 y SU-573 de 2017.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencias SU-388 de 2021, SU-373 de 2019 y SU-041 de 2018.

³⁸ Esto ocurre cuando el juez desconoce las formas propias del proceso cuyo desconocimiento implica la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Para que este defecto se configure se exige que este no sea atribuible al afectado, que sea manifiesto y capaz de influir en la decisión final. Ver, por ejemplo, sentencias: SU-454 de 2016 y SU-424 de 2012.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencias: SU-129 de 2021, SU-355 de 2017 y SU-842 de 2013.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencias: SU-261 de 2021 y SU-556 de 2016.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencias: SU-261 de 2021 y T-145 de 2014.

⁴² Corte Constitucional. Sentencias: T-041 de 2018 y SU-424 de 2012.

- (vii) desconocimiento del precedente, que se genera cuando frente a un caso con los mismos hechos una autoridad se aparta de los procedimientos establecidos por los tribunales de cierre (precedente vertical) o por los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué se cambia de precedente⁴³; y
- (viii) violación directa de la Constitución, que se genera cuando una providencia judicial desconoce por completo un postulado de la Constitución, le atribuye un alcance insuficiente o lo contradice⁴⁴

2.4. Análisis de los requisitos genéricos de procedibilidad en el caso concreto

38. En este caso, se observa que la acción de tutela interpuesta por la señora María Eugenia Santa García cumple con los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por las siguientes razones:

39. Primero, se cumple con el requisito de legitimidad en la causa por activa porque la accionante fue declarada responsable en el proceso de repetición que concluyó con la sentencia impugnada en el actual trámite de tutela. Específicamente, la señora María Eugenia Santa García es la titular del derecho al debido proceso que se alega vulnerado, en el trámite de tutela. Igualmente, se cumple con la legitimidad por pasiva, pues la señora María Eugenia Santa García cuestiona la sentencia del 20 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que es el Tribunal que profirió la decisión que se acusa de vulnerar los derechos fundamentales.

40. Segundo, la acción de tutela se dirige en contra de la sentencia proferida el 20 de octubre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Caldas, en el marco de la acción de repetición iniciada por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, en contra de la accionante. En ese sentido, es posible sostener que la tutela no se dirige en contra de una sentencia de tutela, de control abstracto o interpretativa proferida por la Jurisdicción Especial para la Paz.

41. Tercero, la demanda de tutela satisface el requisito de inmediatez porque se interpuso en un término razonable a los hechos que constituyen, según esta, la vulneración de los derechos de la actora. El 20 de octubre de 2023, la autoridad judicial demandada emitió la decisión impugnada, que notificó electrónicamente el 23 de octubre del mismo año⁴⁵. El 11 de marzo de 2024, la accionante radicó el escrito de tutela de manera que el lapso entre dicha diligencia y la presentación de la acción de tutela fue de 4 meses y 17 días, tiempo que la Sala de Revisión encuentra razonable.

42. Cuarto, la accionante identificó la decisión que desconoce sus derechos fundamentales, así como cada uno de los defectos en los que, a su juicio, incurrió la sentencia, los cuales están descritos en los párrafos 15, 16 y 17 de los antecedentes.

43. Quinto, la presente acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad porque en contra la sentencia de segunda instancia que declaró

⁴³ Corte Constitucional. Sentencias: SU-918 de 2013 y T-459 de 2017.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencias SU-873 de 2014 y SU-542 de 2016.

⁴⁵ Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Segunda Instancia Acción de Repetición 2016-00020-00.

responsable patrimonialmente a la accionante no procede recurso alguno. Además, los argumentos expuestos por la accionante sobre la presunta vulneración de su derecho al debido proceso, no configuran una causal para que proceda el recurso extraordinario de revisión en el artículo 250 del CPACA porque las causales allí establecidas aplican en los casos en los que la decisión del juez se fundó en una ilicitud por circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión⁴⁶.

44. Sexto, contrario a lo expuesto por las secciones Tercera y Quinta del Consejo de Estado, este caso cumple con el requisito de relevancia constitucional porque como lo indicó la Sentencia SU-573 de 2019, la presente acción de tutela está relacionada con la protección del derecho al debido proceso regulado por el artículo 29 de la Constitución Política. Esto, en el marco de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado establecida en el artículo 90 superior. En este caso, la accionante busca la protección de los derechos fundamentales que fueron afectados con la decisión emitida por el juez de segunda instancia en el proceso de repetición adelantado en su contra.

45. Además, la accionante señaló que: (i) es madre cabeza de familia, (ii) su patrimonio está conformado por lo que devenga como funcionaria de la Rama Judicial y (iii) varios miembros de su familia tienen enfermedades graves. En ese sentido, resulta procedente la intervención del juez constitucional pues la posible violación del derecho al debido proceso puede tener consecuencias en la garantía del derecho al mínimo vital de la señora Santa García.

46. En ese sentido, es posible afirmar que se acreditan las finalidades del requisito de relevancia constitucional pues la acción de tutela no fue instaurada para discutir asuntos legales y tampoco como un recurso adicional, sino que pretende la protección de derechos constitucionales que pueden resultar afectados de forma grave.

47. Séptimo, la acción de tutela señala que la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas constituyó una “vía de hecho” que desconoció precedentes judiciales, ignoró el carácter autónomo de la acción de repetición y no tuvo en cuenta las pruebas aportadas por la accionante. Esto, según la señora Santa García la decisión cuestionada no se pronunció frente a las excepciones propuestas en la contestación de la demanda ni analizó las pruebas aportadas por la demandante, a través de las cuales buscaba desvirtuar que actuó con culpa grave. En ese sentido, señaló que la decisión cuestionada vulneró su derecho al debido proceso. De maneta que, sin estos errores, el alcance de la decisión de repetición hubiese sido sustancialmente distinto.

48. La señora María Eugenia Santa García acreditó los requisitos generales de procedencia de la presente acción de tutela, de acuerdo con el párrafo 30. En esta lógica, se examinará la configuración de los defectos en el caso concreto. Como se expuso, en caso de encontrarse configurada la ocurrencia de uno de los defectos alegados no se procederá a analizar los demás.

2.4. La acción de repetición y la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado: reiteración de jurisprudencia

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-026 de 2021.

49. El artículo 90 de la Constitución de 1991 señala que el Estado será responsable patrimonialmente por los daños que le sean imputados. Asimismo, esta norma dispone que cuando el Estado sea condenado a reparar los daños como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente, podrá repetir contra este. La norma mencionada, por un lado, indica que la responsabilidad del Estado se fundamenta en el daño antijurídico; y, por otro lado, establece el régimen de responsabilidad patrimonial de los agentes del estado, a través de la acción de repetición o acción de regreso.

50. Específicamente, la acción de repetición pretende proteger el patrimonio público, preservar la moralidad administrativa y estimular el adecuado ejercicio de la función pública. En el ordenamiento jurídico colombiano, la Ley 978 de 2001 regula el tema de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, exservidores y particulares que desempeñan funciones públicas, a través de la acción de repetición. La mencionada ley, la define como un mecanismo civil de carácter patrimonial orientado a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

51. Al respecto, la jurisprudencia constitucional reconoce que se trata de una herramienta para la defensa de la integridad del patrimonio del Estado y un instrumento “para preservar la moralidad pública”⁴⁷. En un sentido similar, el Consejo de Estado la define como “una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto judicialmente al Estado en una condena [...]”⁴⁸.

52. La Corte Constitucional define la acción de regreso como un mecanismo (i) subsidiario, (ii) subjetivo, (iii) resarcitorio, (iv) retributivo, (v) preventivo, (vi) sujeto a criterios de proporcionalidad y (vii) no sancionatorio. Primero, la Corte señala que la acción de repetición es de carácter subsidiario porque solo se activa cuando ocurre un detrimento patrimonial del Estado que puede ser imputable a una conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes o de un tercero que realizó funciones públicas. Esto quiere decir que, su procedencia se limita “a los casos en los que la administración fue efectivamente condenada a pagar una indemnización por el daño antijurídico”⁴⁹.

53. Segundo, la jurisprudencia reconoce que se trata de una acción subjetiva porque su ejercicio depende de demostrar que el funcionario causó un daño con dolo o culpa grave, el cual debe indemnizado por el Estado . Esto implica que no cualquier equivocación o descuido da lugar a la esta acción; por el contrario, es necesario acreditar plenamente que la conducta fue causada producto de imprudencia calificada o arbitrariedad del agente estatal⁵⁰.

54. Tercero, la acción de repetición es un mecanismo resarcitorio, pues busca que el verdadero responsable del daño sea quien, en última instancia, asuma el pago de la indemnización con su patrimonio⁵¹. De manera que, su objetivo inmediato es que el verdadero causante del daño retribuya al Estado el valor de la compensación pagada⁵². Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2001.

⁴⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de mayo 31 de 2006. Expediente 28.448.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ley 678 de 2001, artículo 2°.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

que “cuando una entidad pública interpone una acción de repetición, ejerce el derecho constitucional de acudir a la jurisdicción, para efectos de subsanar el desmedro patrimonial acaecido en razón del pago indemnizatorio realizado”⁵³.

55. Cuarto, la Corte resalta que dicha herramienta procesal cumple una función retributiva, ya que la obligación de reparar lo pagado por el Estado es consecuencia de un juicio de reproche dirigido al servidor público cuyas actuaciones u omisiones dieron lugar a la condena al Estado⁵⁴. Lo anterior, con el fin de evitar “que los contribuyentes acaben convirtiéndose en las víctimas de las negligencias de los funcionarios”⁵⁵.

56. Quinto, para este Tribunal, la acción de regreso tiene un carácter preventivo porque busca disuadir a los agentes del Estado de incurrir, deliberadamente o por manifiesta negligencia o imprudencia, en conductas susceptibles de generar daños. Esto se debe a que su patrimonio puede llegar a verse afectado para resarcir los costos de sus comportamientos⁵⁶. Sobre esta característica, el Consejo de Estado ha precisado que “este mecanismo procesal se establece como la herramienta propicia para que las entidades públicas actúen contra los agentes que por conductas arbitrarias han generado una condena en contra del Estado, más aún, cuando se cuenta con la posibilidad de perseguir, directamente, su patrimonio, a través de medidas cautelares o de la ejecución de la sentencia”⁵⁷.

57. Sexto, la acción de repetición debe respetar criterios de proporcionalidad. Esto quiere decir que la responsabilidad que se le puede exigir al funcionario público no es ilimitada, sino que, en cada caso concreto, la autoridad judicial debe verificar y evaluar si la intervención del funcionario en la ocurrencia del daño antijurídico fue premeditada, negligente o manifiestamente imprudente⁵⁸.

58. Séptimo, es importante resaltar que la acción de regreso no es una medida sancionatoria. Esto significa que su finalidad no es imponer una sanción al funcionario⁵⁹. Por el contrario, este mecanismo pretende “obtener el reembolso para el erario de sumas de dinero pagadas como consecuencia del daño antijurídico ocasionado por un servidor estatal”⁶⁰.

59. Ahora bien, este Tribunal ha resaltado que, al analizar la procedencia de la acción de repetición, el juez contencioso debe verificar: (i) que exista una condena que obligue a la entidad pública a pagar los daños antijurídicos causados por el particular por su acción u omisión; (ii) que el demandado tenga calidad de servidor o exservidor público; (iii) que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada; y (iv) que el daño antijurídico haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario público⁶¹.

60. Específicamente, la Ley 678 de 2001 señala que la acción de repetición solo procede en los casos de dolo o culpa grave. El artículo 5 de la norma

⁵³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 13 de noviembre de 2008. Expediente 16335.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-338 de 2006.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

⁵⁶ Ley 678 de 2001, artículo 3.

⁵⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 13 de noviembre de 2008. Expediente 16335.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-354 de 2020.

⁵⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de abril 8 de 1994.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-1257 de 2008.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002.

mencionada define la conducta dolosa como aquella en la que “el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado”. Además, indica que se presume que existe dolo del agente público cuando (i) se ha declarado nulo un acto administrativo por desviación de poder, indebida motivación o falsa motivación; (ii) existe una condena penal o disciplinaria por responsabilidad a título de dolo por los mismos daños que fundamentaron la responsabilidad patrimonial del Estado; (iii) se expide una resolución, auto o sentencia contrario a derecho, en un proceso judicial; (iv) se obra con desviación de poder.

61. Por su parte, el artículo 6º señala que se presumirá que la conducta del agente es gravemente culposa cuando el daño ocurre por una infracción directa a la Constitución o la ley por una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

62. Al respecto, la jurisprudencia constitucional señala que la condición necesaria para que proceda la pretensión de regreso es la existencia de la culpa grave o del dolo en la actuación del agente que causó el daño. Por eso, solo aquellas acciones evidentemente contrarias a la buena gestión de los bienes públicos se consideran jurídicamente reprochables (función retributiva)⁶², pues el objetivo es disuadir a los agentes del estado de incurrir en este tipo de conductas (función preventiva). De manera que, la acción de repetición excluye aquellas conductas que, aunque hayan causado un daño, fueron producto de culpa leve o levísima por parte de los funcionarios.

63. Específicamente, en relación con la atribución de responsabilidad al funcionario, la Corte resalta que, aunque la acción de repetición pretende proteger el patrimonio público y la moralidad administrativa, la imputación de responsabilidad a los agentes del Estado debe efectuarse de manera estricta, con el fin de garantizar el debido proceso establecido en la Constitución Política⁶³. En consecuencia, la acción de repetición no puede concebirse como una “pretensión ejecutiva de la condena impuesta al Estado, pues ello implicaría entender dicha figura bajo la óptica de la responsabilidad objetiva”⁶⁴. Por el contrario, la responsabilidad patrimonial del servidor público es de carácter subjetivo, en la medida en que, depende del análisis de su conducta en relación con los hechos.

64. Así, el juez contencioso tiene la obligación de esclarecer la responsabilidad subjetiva del funcionario, a través de la atribución de responsabilidad al agente. En ese sentido, la autoridad judicial debe esclarecer si la persona conocía los hechos que realizaba y quería su realización (dolo) o si actuó de manera contraria a las normas objetivas de cuidado en el ejercicio de sus funciones (culpa grave)⁶⁵. Es decir, es necesario examinar si el agente, a pesar de prever sin equívocos la irregularidad y el daño que su conducta podría generar, decidió ejecutarla de todos modos (dolo) o si, por el contrario, actuó bajo la falsa confianza de poder evitar el resultado dañoso (culpa grave)⁶⁶.

65. Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-259 de 2021, la Corte conoció la acción de tutela interpuesta por el exalcalde mayor de Bogotá y el exsecretario

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia SU-259 de 2021.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-008 de 2022.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-259 de 2021.

⁶⁶ Ibid.

de hacienda, quienes fueron condenados patrimonialmente, como consecuencia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por una exfuncionaria que se desempeñaba como subdirectora de hacienda del distrito y fue declarada insubsistente. En esa oportunidad, este Tribunal concluyó que la sentencia cuestionada realizó una valoración indebida del presupuesto subjetivo de la acción de repetición porque desconoció el principio de culpabilidad que debe orientar el análisis de la conducta de los funcionarios públicos y, por tanto, incurrió en defecto sustantivo y en defecto fáctico “por una indebida valoración de la conducta que llevó a concluir de modo objetivo y no a partir del análisis de responsabilidad subjetiva, una culpa grave en el funcionario”⁶⁷.

66. En ese mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que no cualquier equivocación o error de un funcionario público que desconozca el ordenamiento jurídico permite deducir su responsabilidad, por lo que es necesario comprobar la gravedad de la conducta⁶⁸. Lo anterior, dado que la atribución de responsabilidad subjetiva debe hacerse directamente al servidor público, sin trasladar el título de responsabilidad por la cual se condenó al Estado. De manera que, “[e]l respeto del derecho fundamental al debido proceso implica que el funcionario deba tener la oportunidad de cuestionar el elemento subjetivo que se exige para determinar su responsabilidad, sin que quepa oponerle las conclusiones a las que se llegó sobre el particular en un juicio en el que no fue parte.”⁶⁹

67. Además, la Corte resalta que en los casos en los que se encuentra probada la responsabilidad patrimonial del agente, antes de repetir por la totalidad del monto de la condena, es razonable comprobar si es posible modular el monto de la suma a reintegrar según la participación del agente en el daño. Esto con el propósito de proteger el derecho al debido proceso. Específicamente, este Tribunal reconoce que la acción de repetición no pretende imponer cargas desproporcionadas a quienes asumen el ejercicio del servicio público, y por tanto, su ejercicio debe seguir criterios de proporcionalidad⁷⁰.

68. Con base en lo expuesto, es posible sostener que, si bien la acción de repetición pretende proteger el patrimonio público y la moralidad administrativa, la atribución de responsabilidad patrimonial a los agentes del Estado debe fundamentarse en criterios estrictos de valoración probatoria y de imputación que permitan deducir que efectivamente la conducta fue cometida con dolo o culpa grave. Lo anterior, con el fin de proteger las garantías que conforman el debido proceso establecido en la Constitución Política.

2.5. Jurisprudencia sobre la motivación de los actos administrativos de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-259 de 2021.

⁶⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Expediente 48384. Textualmente la decisión indicó: “no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya establecido expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública”.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

69. La obligación de motivar los actos administrativos de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad no ha sido un tema pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Ante la aplicación de distintas reglas por parte de las subsecciones, el alto Tribunal emitió sentencias unificación en las que ha fijado criterios de interpretación específicos. Incluso, en un periodo de tiempo, la tesis acogida por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, era contraria a lo expuesto por la jurisprudencia constitucional.

70. En la sentencia del 13 de marzo de 2003⁷¹, la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó algunos criterios en relación con la estabilidad de los funcionarios judiciales nombrados en provisionalidad. Esto se debe a las diferencias interpretativas que se presentaban entre las Sub-Secciones A y B. Mientras la Subsección A consideraba que la desvinculación de los servidores provisionales de la Rama Judicial requería de un acto administrativo expreso y motivado. La Subsección B sostenía que los funcionarios nombrados en provisionalidad estaban sujetos al ejercicio de la facultad discrecional del nominador y, por tanto, podían ser separados del servicio sin motivación alguna⁷².

71. En la mencionada decisión del 13 de marzo de 2003, la Sección Segunda distinguió entre los funcionarios judiciales nombrados en provisionalidad y aquéllos que fueron vinculados en carrera administrativa. Específicamente, la decisión señaló que los servidores públicos de la Rama Judicial nombrados en provisionalidad podían ser desvinculados del servicio de manera discrecional por el nominador porque enfrentaban una situación de “doble inestabilidad”. En ese sentido, la Sección unificó el criterio e indicó que a los empleados nombrados en provisionalidad no los protegía el fuero de estabilidad y podían ser desvinculados mediante acto administrativo sin motivación.

72. Más adelante, en el año 2005, la Sección Segunda del Consejo de Estado aplicó la subregla mencionada en dos casos. En el primer caso, ese Tribunal analizó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por un servidor público que se desempeñaba como profesional universitario en la Contraloría General de la República y que fue declarado insubsistente. En esa oportunidad, la Sección Segunda indicó que, el ejercicio de la facultad discrecional del nominador permitía que los empleados provisionales fueran retirados del servicio, mediante acto administrativo sin motivación⁷³. En el segundo caso, la Sección analizó, en segunda instancia, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en contra de la Rama Judicial por una funcionaria nombrada en provisionalidad que se desempeñaba como asistente en un juzgado de ejecución de penas. En esa oportunidad, el Consejo de Estado resaltó que los nombramientos en provisionalidad no generan un fuero de estabilidad para el funcionario y, por tanto, la autoridad nominadora, mientras

⁷¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 13 de marzo de 2003. Expediente 1834-01.

⁷² Ibid.

⁷³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 20 de enero de 2005. Expediente 5195-02. Textualmente expresó: “Por estas razones, la Sala estima que si bien es cierto el nombramiento provisional se ha instituido para los cargos clasificados como de carrera administrativa que no hayan sido provistos por concurso y que dicho nombramiento no es predicable como forma de provisión de cargos de libre nombramiento y remoción, si es pertinente predicar respecto de tal modalidad de vinculación las reglas de la facultad discrecional, dada la similitud en el ingreso y el retiro que se presenta tanto para los nombramientos provisionales como para los de libre nombramiento y remoción. En consecuencia, el retiro del servicio para los empleados provisionales puede disponerse mediante acto de insubsistencia que formalmente no requiere ser motivado, vale decir, no debe expresar las causas del retiro”.

no existiera concurso y lista de elegibles aplicable, podía ejercer la facultad discrecional en aras del buen servicio público⁷⁴.

73. En el año 2006, el Consejo de Estado mantuvo la tesis que permitía la desvinculación, sin motivación, de los funcionarios nombrados en provisionalidad. Por ejemplo, en la sentencia del 16 de marzo de ese año, la Sección Segunda reiteró que los servidores públicos provisionales podían ser desvinculados del servicio de manera discrecional por el nominador y, además podían ser desplazados por quienes ingresarían el cargo como consecuencia de un concurso de méritos⁷⁵. Igualmente, en la sentencia del 7 de diciembre de 2006, la Sección Segunda resaltó que las normas que reglamentaban la desvinculación de los funcionarios de carrera administrativa no eran aplicables a los provisionales. Así, la Sección indicó que, la desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad podía adelantarse sin motivación porque no se podía exigir que en esos casos se aplicaran los procedimientos propios del personal de carrera⁷⁶.

74. En el mismo sentido, en el año 2007, la Sección Segunda analizó el caso de un funcionario que desempeñaba sus funciones en el Hospital Nazareth de Barranquilla y fue declarado insubsistente. En dicho fallo, el Consejo de Estado indicó que, debido a que el accionante había sido nombrado en provisionalidad “la administración podía retirarlo del servicio, mediante declaratoria de insubsistencia, sin más procedimientos o condiciones, gozando esta decisión de presunción de legalidad”⁷⁷. Un año más tarde, en octubre de 2008, la Subsección B reiteró este precedente al examinar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada en contra del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural⁷⁸.

⁷⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 10 de marzo de 2005. Expediente: 5354-03. Textualmente señaló: “La provisionalidad es una forma de proveer los cargos para no interrumpir la prestación del servicio público, modalidad que no ha sido consagrada legalmente como generadora de fuero de estabilidad para el funcionario que lo desempeñe. Por lo tanto, la autoridad nominadora, mientras no exista concurso y lista de elegibles aplicable, puede ejercer la facultad discrecional en aras del buen servicio público”.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 16 de marzo de 2006. Expediente: 4032-04. Textualmente consideró: “El efecto del nombramiento en provisionalidad en cuanto a la estabilidad en el empleo. Es claro que el empleado nombrado en provisionalidad ostenta una “posición diferente” al vinculado y escalafonado en la Carrera, como también a la del designado por la vía de libre nombramiento y remoción. En efecto, el primero no puede asimilarse en sus derechos al de Carrera (estabilidad), por cuanto no ha accedido al cargo mediante el respectivo concurso de méritos; tampoco puede equipararse al de libre nombramiento, por cuanto el cargo que ejerce provisionalmente es de Carrera. Al servidor público nombrado en provisionalidad, antes que cobijarle algún tipo de estabilidad, le rodea una situación de doble inestabilidad, pues, por una parte, al no pertenecer al sistema de Carrera, puede ser desvinculado del servicio de manera discrecional por el nominador, y por otra, puede ser desplazado por quien habiendo concursado tenga derecho a ocupar el cargo”.

⁷⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 7 de diciembre de 2006. Expediente No.3229. Textualmente señaló: “ El nombramiento de la actora fue de carácter provisional por lo que ostentaba una posición diferente a la del vinculado y escalafonado en la carrera, debido a que no accedió al cargo mediante concurso. // Quien ocupa un cargo en provisionalidad no queda bajo el gobierno de las normas que reglamentan el retiro del personal de carrera. Admitir lo contrario equivaldría a conferirle garantías que la ley no le reconoce.”

⁷⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 1 de enero de 2007. Expediente: 7244-05.

⁷⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 30 de octubre de 2008. Expediente: 6083-05. Textualmente expresó. “El hecho de que haya sido nombrada hasta que pueda hacerse la designación mediante el respectivo concurso de méritos no le otorga estabilidad hasta cuando sea reemplazada mediante concurso ni el nominador pierde la facultad para removerla. La estabilidad sólo existe para el personal de carrera. Quien ocupe un cargo en provisionalidad no queda bajo el gobierno de las normas que reglamentan el retiro del personal de carrera administrativa porque la Ley no lo dispuso así. Admitir lo contrario equivaldría a conferirle garantías propias de tal condición. Como el nombrado en provisionalidad en un empleo de carrera accede a él en forma discrecional, sin procedimientos ni motivación, su desvinculación puede hacerse de la misma manera, cosa que ocurrió en el presente caso. (...) El empleado nombrado en provisionalidad no goza de ningún fuero de estabilidad y puede ser retirado sin motivación alguna si no ofrece suficiente garantía de prestación de buen servicio. Si aún no puede proveerse el cargo por concurso se puede designar al reemplazante nuevamente en provisionalidad. La permanencia en el cargo del empleado provisional por encima del término previsto en la ley no le genera ningún derecho de inamovilidad, ni el nominador adquiere la obligación de motivar el acto pues estas circunstancias no pueden modificar la condición legal de provisionalidad”.

75. El máximo Tribunal de Contencioso Administrativo reiteró esta línea jurisprudencial aproximadamente hasta el mes de agosto de 2010. En la sentencia del 4 de agosto de ese año, la Sección Segunda indicó que la Sala continuaba sosteniendo la tesis según la cual “el acto de desvinculación del funcionario provisional, no requería de motivación alguna”. Sin embargo, en decisión del 23 de septiembre de ese año, al estudiar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por una funcionaria nombrada provisionalidad en el INCODER que fue declarada insubsistente, el Consejo de Estado cambió la jurisprudencia sobre el tema. En particular, el alto Tribunal señaló que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto Reglamentario 1227 de 2005, los nombramientos provisionales prorrogados por más de seis meses sólo podían darse por terminados, mediante acto motivado del nominador, antes de su vencimiento. Esto, porque de acuerdo con el párrafo 2º del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, la competencia para el retiro de los empleos de carrera (incluso aquéllos ocupados por funcionarios nombrados en provisionalidad) era reglada. En ese sentido, el Consejo de Estado resaltó que “la discrecionalidad del nominador sólo se predica respecto del retiro en empleos de libre nombramiento y remoción, la cual se efectuará mediante acto no motivado”⁷⁹.

76. De acuerdo con lo expuesto, es posible sostener que, entre 2003 y 2010 era claro que la desvinculación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad podía hacerse sin motivación. Sin embargo, después de 2010, el Consejo de Estado estableció que el retiro de estos funcionarios requería de un acto administrativo con la respectiva justificación.

77. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en resaltar la necesidad de motivar este tipo de actos administrativos con el fin de reducir la discrecionalidad de la administración pública; garantizar el debido proceso y el derecho a la igualdad; y promover los principios democráticos y la publicidad. Desde sus primeras sentencias⁸⁰, la Corte señaló que de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución los actos administrativos de desvinculación deben ser motivados con el fin de (i) evitar arbitrariedades y permitir que se interpongan los recursos correspondientes; y (ii) permitir un control efectivo y promover el principio de publicidad. Así, en distintos casos, la Corte señaló que procedía el reintegro del servidor público cuando la autoridad demandada no motivaba el acto de desvinculación⁸¹.

78. Posteriormente, en la Sentencia SU-917 de 2010, la Corte analizó varios casos en los que los accionantes se desempeñaron como provisionales en cargos de carrera y fueron desvinculados con actos administrativos sin motivación. En esa oportunidad, la Sala Plena, después de reiterar la tesis sobre la estabilidad laboral relativa de los empleados provisionales, señaló que el juez de tutela podía emplear los siguientes remedios judiciales, según las particularidades del caso. La Corte sintetizó las posibles soluciones de la siguiente manera: primero, en los casos en los que la jurisdicción de lo contencioso administrativo aplicó, en una de las instancias, la jurisprudencia constitucional, “el juez de tutela debe dejar sin efecto la sentencia contraria al precedente y, en su lugar, confirmar el

⁷⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 05163.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-250 de 1998.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencias: T-610 de 2010, T-023 de 2009, T-011 de 2009, T-007 de 2008, T-597 de 2007, T-706 de 2006, T-031 de 2005, T-123 de 2005, T-161 de 2005, T-454 de 2005, T-1323 de 2005, T-1206 de 2004 y T-1240 de 2004.

fallo ajustado a la jurisprudencia constitucional”⁸². Segundo, cuando no es posible dejar en firme ninguna de las decisiones de instancia, el juez de tutela dejará sin efecto la sentencia de última instancia y ordenará que se emita una ajustada al precedente constitucional. Finalmente, en tercer lugar, cuando se ordena dictar un nuevo fallo, pero el juez de instancia se niega a proferirlo, el juez constitucional debe tomar medidas como dictar sentencia sustitutiva o de reemplazo pues debe garantizar la protección real y efectiva de los derechos fundamentales⁸³.

79. Luego, en la SU-691 de 2011, la Corte analizó el caso de varios peticionarios que estaban nombrados en provisionalidad en cargos de carrera en el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y en la Fiscalía General de la Nación y fueron desvinculados a través de actos administrativos no motivados. En dicho fallo, este Tribunal ratificó la tesis sobre el desconocimiento de los derechos fundamentales que produce la falta de motivación del acto administrativo de desvinculación de este tipo de funcionarios. En esa oportunidad, la Sala Plena decidió dejar sin efectos los actos administrativos de desvinculación y ordenó el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta la fecha de reintegro o supresión.

80. Así, esta regla ha sido reiterada en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional. Por ejemplo, en la SU-556 de 2014, este Tribunal resaltó que los funcionarios provisionales tienen derecho a conocer las razones específicas que causaron su desvinculación, las cuales pueden responder a situaciones relacionadas con el servicio o con el nombramiento en propiedad del cargo. Esto, con el fin de proteger el derecho a la estabilidad laboral relativa del servidor público y su derecho al debido proceso.

81. Ahora bien, la Corte Constitucional ha analizado acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones condenatorias de repetición, en la que se condenó a funcionarios que emitieron actos administrativos de desvinculación sin motivación. Por ejemplo, en la Sentencia T- 008 de 2022, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas analizó la acción de tutela interpuesta por el exalcalde distrital de Santa Marta en contra de la sentencia del Tribunal Administrativo de Magdalena que lo declaró responsable patrimonialmente en el marco de un proceso de reparación. Según el juez administrativo, el funcionario había actuado con dolo al declarar la insubsistencia de un servidor público nombrado en provisionalidad, a través de un acto administrativo sin motivación, el cual fue declarado nulo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

82. En el escrito de tutela, el exalcalde señaló que fundamentó su decisión de desvincular al funcionario en la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para la época en la que ocurrieron los hechos. En esa oportunidad, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas consideró que no es posible derivar la responsabilidad subjetiva de un funcionario, en el trámite de repetición, a partir de una instancia previa como la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, este Tribunal indicó que el accionante al proferir el acto administrativo mencionado atendió la línea jurisprudencial del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para la época de los hechos, que establecía que la desvinculación no requería motivación y, por tanto, no se

⁸² Corte Constitucional. Sentencia SU-1158 de 2003.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencias SU-1158 de 2003, T-951 de 2003, Autos 235 de 2003, 149A de 2003, 010 de 2004, 127 de 2004, 141B de 2004, 085 de 2005, 96B de 2005, 184 de 2006, 249 de 2006, 045 de 2007 y 235 de 2008, entre otros.

podía concluir que hubiera actuado de forma dolosa. En ese sentido, la Corte indicó que la decisión que declaró la responsabilidad del accionante incurrió en los defectos sustantivo y fáctico porque: (i) no acreditó que el daño ocasionado por el accionante fuera consecuencia de una conducta dolosa y (ii) tampoco valoró el hecho de que el actor “obró de acuerdo con la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para el año 2008”⁸⁴.

83. Con base en lo expuesto, es posible afirmar que, entre 2003 y 2010, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional mantuvieron una jurisprudencia distinta en relación con la motivación de los actos de insubsistencia de nombramientos en provisionalidad. Mientras el Consejo de Estado sostenía que no era obligación del nominador motivar estos actos administrativos, la Corte Constitucional resaltó la necesidad de motivación con el fin de proteger los derechos fundamentales a la estabilidad laboral relativa y el debido proceso de los funcionarios públicos provisionales. Posteriormente, el Consejo de Estado modificó su jurisprudencia y en sentencia del 23 de septiembre de 2010 que señaló el retiro de los funcionarios provisionales, debía ser motivado, en aplicación de lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto Reglamentario 1227 de 2005.

2.6. Análisis del caso concreto

84. Una vez establecido el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, tal como se constató en los fundamentos jurídicos 34 al 41 de esta sentencia, a continuación, se estudiará la configuración de los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial. Esto, de conformidad con los problemas jurídicos planteados previamente. Así, la Sala examinará la configuración de los defectos sustantivo, fáctico, desconocimiento del precedente y procedimental. En caso de encontrarse configurada la ocurrencia de uno de los defectos no se procederá a analizar los demás.

2.6.1. Estudio de los defectos alegados

85. La accionante señaló que la sentencia del 20 de octubre de 2023 incurrió en un defecto sustantivo porque se fundamentó en las sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho, sin analizar el elemento subjetivo de la conducta (dolo o culpa). Es decir, para la accionante, el Tribunal Administrativo de Caldas desconoció que las sentencias condenatorias en las que se sustenta la acción de repetición no constituyen plena prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa.

86. Además, la accionante señaló que la decisión cuestionada incurrió en defecto fáctico por la ausencia de valoración de las pruebas y argumentos que invocó en el proceso de repetición para demostrar que no cometió en una conducta gravemente culposa con la expedición de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 que declaró la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica.

87. Específicamente, la accionante señaló que la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas omitió valorar: (i) que la jurisprudencia del Consejo de Estado vigente para la época de los hechos (mayo de 2006) no exigía motivar

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-008 de 2022.

los actos administrativos de desvinculación de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad, y (ii) los testimonios que señalaron que la Resolución No. 008 incurrió en un error en el encabezado y por eso se hizo referencia a la renuncia.

88. Con el fin de establecer si la condena patrimonial impuesta por el Tribunal Administrativo de Caldas se fundamentó de forma exclusiva en la sentencia que anuló el acto administrativo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho es necesario analizar cuáles fueron las circunstancias que motivaron la conducta de la accionante para así, esclarecer si la señora María Eugenia Santa García conocía los hechos que realizaba y quería su realización (dolo) o si actuó de manera contraria a las normas objetivas de cuidado en el ejercicio de sus funciones (culpa grave). Además, es necesario determinar si el Tribunal Administrativo de Caldas omitió valorar pruebas aportadas por la accionante.

89. Es importante mencionar que la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (i) cuando “el juez en ejercicio de su autonomía e independencia, desborda la Constitución o la ley en desconocimiento de los principios, derechos y deberes superiores”⁸⁵. Lo cual puede ocurrir por una indebida interpretación o aplicación de las normas jurídicas⁸⁶; y (ii) en los casos en los que se demuestra una indebida valoración probatoria causada por la falta de análisis de pruebas que obran en el expediente, o por el estudio de pruebas nulas, por la omisión en el deber probatorio oficioso por parte de la autoridad judicial o el desconocimiento de reglas probatorias

90. Para la Sala Primera de Revisión, la sentencia del 20 de octubre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, aunque verificó el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de repetición, incurrió en un error al señalar que la accionante actuó con culpa grave al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 por las siguientes razones:

91. Al analizar la procedencia de la acción de repetición interpuesta en contra de la señora María Eugenia Santa García, el Tribunal Administrativo de Caldas, primero, verificó la existencia de una condena judicial que obligara al Estado a pagar los daños antijurídicos causados por una acción y omisión. Al respecto, la sentencia del 20 de octubre de 2023 señaló que, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Luis Gabriel Herrera Chica, el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales declaró la nulidad de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 y ordenó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Manizales reintegrar al señor Luis Gabriel Herrera Chica a un cargo de igual o superior categoría y pagarle a título de indemnización los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha en la que fue retirado del servicio. Esta decisión fue confirmada parcialmente por el Tribunal Administrativo de Caldas.

92. Segundo, la autoridad judicial señaló que cuando ocurrieron los hechos, la accionante desempeñaba el cargo de Jueza Décima Civil Municipal de Manizales (Caldas) por lo que, se desempeñaba como servidora pública.

93. Tercero, el Tribunal indicó que con Resolución 3158 del 23 de abril de 2015, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ordenó el pago de la

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 573 de 2017.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencias SU-842 de 2013; SU-355 de 2017, SU-129 de 2021 y T-107 de 2023.

suma de doscientos doce millones cuatrocientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta y ocho pesos (\$ 212.474.878) a favor del señor Luis Gabriel Herrera Chica⁸⁷.

94. Cuarto, el Tribunal Administrativo de Caldas señaló que la conducta de la accionante que causó el daño antijurídico fue gravemente culposa. Para sustentar esta afirmación, la autoridad judicial indicó que la señora María Eugenia Santa García al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 faltó a su deber de diligencia y cuidado pues, aunque el acto administrativo pretendía declarar la insubsistencia tácita del señor Herrera Chica, fue titulado de forma errónea debido a que se indicó que se trata de una resolución por medio de la cual se aceptaba una renuncia y se realizaba un nombramiento.

95. Para el Tribunal Administrativo no era aceptable que una jueza de la República, en su calidad de nominadora, expidiera un acto administrativo de nombramiento y que, de manera implícita desvinculara a un funcionario de la Rama Judicial, sin dar a conocer al señor Luis Gabriel Herrera Chica los motivos por los cuales se tomó esta decisión. Para el juez de segunda instancia, la señora María Eugenia Santa García faltó al deber de cuidado y diligencia por la omisión de las formas sustanciales.

96. Sobre el argumento expuesto por la señora Santa García, en relación con la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para la época de los hechos, la autoridad judicial señaló que “las providencias que resolvieron sobre la nulidad de la resolución [sic] 008 de 25 de mayo de 2006 se citaron como fundamento sentencias como la SU-250 de 1998, [y] más de 10 sentencias de tutela de los años 1998 a 2007; y, sentencias del Consejo de Estado de los años 2006 a 2010. Así mismo, la Corte Constitucional desde el año 1998 determinó el deber de motivar esos actos administrativos, como lo dispuso en sentencia T-254 de 2006”.

97. El Tribunal Administrativo de Caldas indicó que la discusión debía ir más allá de lo expuesto por el Consejo de Estado sobre la motivación de los actos administrativos de desvinculación de los funcionarios provisionales, para la época de los hechos. Sin embargo, la autoridad judicial señaló que lo reprochable en el caso era que la señora María Eugenia Santa García “no sólo, no expidió un acto administrativo de insubsistencia motivado; sino que, más grave aún, creó una situación administrativa inexistente en este caso, so pretexto de aceptación de una renuncia que jamás existió”. En ese sentido, la autoridad judicial indicó que “la demandada debió prever que, al desvincular un empleado en provisionalidad de manera tácita, sin proferir un acto de declaratoria de insubsistencia, [...] dicho acto sería cuestionado por todos los medios posibles”.

98. Finalmente, el Tribunal resaltó que la demandada “no logró desvirtuar la presunción de la conducta gravemente culposa por la omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable”.

99. Como se indicó, durante el trámite de la acción de repetición, al atribuir la responsabilidad patrimonial, el juez contencioso tiene la obligación de esclarecer la responsabilidad subjetiva del funcionario, ya sea a título de dolo o culpa grave. Como se indicó, la Corte Constitucional se ha pronunciado en ese

⁸⁷ Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Principal Acción de Repetición 2016-00020-00. Folio 81.

sentido. Por ejemplo, en las sentencias SU-259 de 2021 y T- 008 de 2022 este tribunal analizó acciones de tutela interpuestas contra decisiones repetición y resaltó que, para determinar si una conducta es atribuible a título de dolo o culpa grave, es necesario evaluar las particularidades de la gestión administrativa en cada caso concreto. En consecuencia, el juez contencioso debe analizar de manera cuidadosa cada uno de los argumentos expuestos por la parte demandante y la parte demandada, ya que pueden resultar concluyentes para descartar si la actuación que originó el daño se realizó con dolo o culpa grave.

100. Específicamente, en la Sentencia T- 008 de 2022, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas resaltó que no era posible derivar la responsabilidad subjetiva de un funcionario en un proceso de repetición a partir de una instancia previa, como la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto se debe a que, en el caso analizado, el accionante expidió el acto administrativo declarado nulo y atendió la línea jurisprudencial del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que establecía que la desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad no requería motivación. Por lo tanto, no se podía concluir que su actuación hubiera sido dolosa. En ese sentido, la Corte determinó que la decisión que declaró la responsabilidad del accionante incurrió en defecto sustantivo y fáctico, toda vez que omitió valorar que el actor “obró de acuerdo con la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para el año 2008”.

101. Por lo anterior, con el fin de determinar si la señora María Eugenia Santa García actuó con dolo o con culpa grave, es necesario analizar algunos aspectos relacionados con la gestión administrativa que desempeñó. Por un lado, se requiere examinar que funciones desempeñaba la accionante y, por otro lado, es necesario establecer cuál fue el grado de diligencia con el que actuó la servidora pública. En este caso, la accionante como Jueza Décima Civil Municipal de Manizales (Caldas) tenía la facultad nominadora para proveer, en provisionalidad, los cargos vacantes en su despacho, mientras se adelantaba el respectivo concurso de méritos. Asimismo, era responsable de revisar los documentos proferidos por el despacho.

102. Ahora bien, la accionante pretendía retirar del cargo al señor Luis Gabriel Herrera Chica porque fue notificada de las llamadas realizadas a la “línea caliente” *Fantasy*, y, tras indagar en el despacho sobre el responsable concluyó que había sido el funcionario mencionado. Dado que el señor Herrera Chica había sido nombrado en provisionalidad, la accionante procedió a proferir un acto administrativo en el que declaró de forma tácita o implícita la insubsistencia del funcionario. Al proferir dicho acto administrativo, la accionante señaló que se trataba de una resolución a través de la cual se aceptaba una renuncia y se hacía un nombramiento.

103. Para la Sala de Revisión, la accionante al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 se enfrentaba a una especie de “dilema interpretativo” debido a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado tenían opiniones distintas sobre la posibilidad de retirar mediante actos administrativos sin motivación a funcionarios nombrados en provisionalidad. Incluso, en el 2003, al interior del Consejo de Estado no había una decisión unánime sobre el tema.

104. Como se expuso, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, vigente entre 2003 y parte de 2010, los funcionarios públicos no tenían la obligación de motivar los actos administrativos que declararan la insubsistencia de los provisionales. Esta subregla fue modificada en la sentencia del 23 de septiembre de 2010. Sin embargo, la Corte Constitucional desde sus primeras sentencias resaltó la necesidad de motivación de los actos administrativos de desvinculación de los funcionarios provisionales.

105. Ante este panorama, la accionante decidió seguir el precedente expuesto por el tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, la jueza declaró la insubsistencia tácita del señor Luis Gabriel Herrera Chica, a través de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006. Al respecto, es importante mencionar que, al proferir la resolución mencionada, la accionante estaba en ejercicio de sus funciones administrativas, como autoridad nominadora del Juzgado Décimo Civil Municipal de Manizales (Caldas). En ese sentido, el parámetro de análisis de su conducta debe delimitarse al ejercicio de estas funciones específicas.

106. Específicamente, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las autoridades administrativas deben acatar el precedente fijado por las Altas Cortes en materia administrativa cuando resuelvan peticiones o expiden actos administrativos. Este Tribunal reconoce que, incluso en aquellos casos en los que existan criterios jurisprudenciales disímiles sobre una materia, las autoridades administrativas deben evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables para “fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad y optar por la decisión que, de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y la ley para el caso concreto”⁸⁸.

107. Con base en lo expuesto, es posible afirmar que la señora María Eugenia Santa García al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006, no adoptó una interpretación caprichosa del ordenamiento jurídico, sino que siguió los parámetros establecidos por un órgano de cierre, vigentes en la época. En particular, la accionante se acogió a la jurisprudencia del Consejo de Estado, que, como Tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, estableció en reiteradas oportunidades que no era necesario motivar los actos administrativos de desvinculación de funcionarios provisionales. Esta regla fue aplicada en las sentencias mencionadas en los fundamentos jurídicos 61 a 73.

108. En este caso, la accionante encontró que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (vigente para la época) le permitían proferir una resolución de insubsistencia tácita sin motivación. Esto quiere decir que cuando la señora María Eugenia Santa García expidió la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 creyó se su conducta estaba ajusta a derecho. En ese sentido, no es posible afirmar que la accionante tenía la intención de causar un resultado dañoso y tampoco se puede afirmar que actuó de forma manifiestamente contraria a las normas objetivas de cuidado.

109. Ahora bien, aunque la Corte Constitucional no comparte el criterio interpretativo adoptado por la señora María Eugenia Santa García porque en aplicación del principio de supremacía constitucional, la accionante debió

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 539 de 2011.

seguir la línea jurisprudencial expuesta por la Corte Constitucional. Esto no implica que la actuación de la demandante haya sido arbitraria. Tampoco es posible sostener que adoptar la postura interpretativa de un tribunal de cierre frente a un tema constituya negligencia. En este caso, al aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado, la accionante no podía presumir que estaba cometiendo una irregularidad. Por tanto, contrario a lo señalado por el juez de segunda instancia en la acción de repetición, la señora Santa García no podía prever que “al desvincular un empleado en provisionalidad de manera tácita, sin proferir un acto de declaratoria de insubsistencia [...] dicho acto sería cuestionado por todos los medios posibles”.

110. Como se expuso en los fundamentos jurídicos 44 y 45, la acción de repetición es un mecanismo civil de carácter patrimonial diseñado para garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública. En ese sentido, su aplicación exige que la atribución de responsabilidad a los agentes del Estado se realice bajo un estándar estricto. Por esa razón, es necesario evaluar cada uno de los factores que pudieron influir en la actuación del funcionario público, con el fin de determinar si el agente, aun cuando previó sin equívocos la irregularidad y el daño que su conducta generaría, decidió ejecutar la actuación (dolo), o si, por el contrario, confió en poder evitar el resultado dañoso (culpa grave).

111. En este caso, al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006, la señora María Eugenia Santa García, con base en la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado para ese año, no podía prever la manera inequívoca que actuaba de forma irregular. Precisamente, su actuación se ajustó a los parámetros expuestos por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por esa razón, tampoco es posible afirmar que era consciente de una regularidad y, aun así, confió en evitar el resultado dañoso de su conducta. Además, la actuación de la actora conforme al precedente del máximo tribunal de lo contencioso administrativo elimina que haya comportado a título de dolo o culpa grave. Incluso, si se analizara el hecho de que la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 incurrió en un error de redacción en el encabezado, lo cierto es que la accionante no podía prever que, al declarar insubsistente sin motivación al funcionario, estaba causando un daño y tampoco decidió ejecutar la conducta con la falsa confianza de poder evitar un resultado dañoso. Como se indicó en el fundamento jurídico 56 de esta decisión, el análisis de la responsabilidad en la acción de repetición no puede aplicarse con los estándares de la responsabilidad objetiva.

112. Para la Corte, analizar las motivaciones que tuvo la accionante al proferir la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 es un elemento determinante que permite la atribución de responsabilidad subjetiva en el marco de la acción de repetición. Esto, constituye una garantía del derecho fundamental al debido proceso e impide que se realice una evaluación indebida del presupuesto subjetivo de la acción de repetición por el desconocimiento del principio de culpabilidad pues implica acreditar plenamente que la conducta fue causada producto de imprudencia calificada o una arbitrariedad.

113. En ese sentido, una decisión judicial que atribuya responsabilidad patrimonial sin esclarecer cuidadosamente si la conducta del funcionario público fue cometida con dolo o culpa grave vulnera el derecho al debido proceso. Como se expuso, no cualquier equivocación o error de un funcionario

público que desconozca el ordenamiento jurídico puede derivar en una condena. De ser así, la acción de repetición se convertiría en una “pretensión ejecutiva de la condena impuesta al Estado” y los funcionarios quedarían bajo la óptica de la responsabilidad objetiva.

114. Por lo anterior, no es posible sostener que la evolución de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado para la época en la que la señora María Eugenia Santa García profirió la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006 es un factor irrelevante para analizar la conducta de la accionante, como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Caldas. Esto, porque precisamente, en el año 2006 el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo permitía desvincular funcionarios provisionales sin motivación y esto fue un factor relevante que determinó el actuar de la accionante y que la llevó a proferir el acto administrativo de insubsistencia tácita.

115. En este caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado, vigente para la época en la que ocurrieron los hechos, permitía la desvinculación sin motivación de funcionarios nombrados en provisionalidad. Este criterio interpretativo fue un factor que determinó la actuación de la señora María Eugenia Santa García. En ese sentido, correspondía al juez de repetición evaluar cuál fue la incidencia del precedente del órgano de cierre en la conducta de la accionante. Esto, porque como se expuso en los fundamentos jurídicos 60 y 61, la declaratoria de responsabilidad patrimonial no puede fundamentarse exclusivamente en las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por el contrario, la determinación de la responsabilidad debe indicar si la persona actuó con dolo, es decir a pesar de prever sin equívocos la irregularidad y el daño que su conducta podría generar, decidió ejecutarla o si, actuó con culpa grave porque tenía la falsa confianza de poder evitar el resultado dañoso (culpa grave)⁸⁹.

116. El Tribunal Administrativo de Caldas señaló que la accionante profirió la Resolución 008 del 25 de mayo de 2006 sin motivación, como resultado de “su falta de diligencia y cuidado pues el acto bien pudo ser motivado, y pudo haberse proferido de otra manera [...]”⁹⁰. Esta conclusión se fundamentó en la sentencia que declaró la nulidad de la resolución mencionada pero no tuvo en cuenta las pruebas aportadas por la accionante que demostraban las circunstancias que la llevaron a proferir la decisión mencionada.

117. En particular, la accionante mencionó que el Tribunal omitió valorar las resoluciones 004 del 2 de febrero y 006 ambas de 2006 en las que se explicaron las razones por las cuales se expidió la Resolución 008 del 25 de mayo de 2006. En concreto, la accionante señaló que la Resolución 004 del 2 de febrero está relacionada con el nombramiento del señor Luis Gabriel Herrera en provisionalidad, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la facultaba para declarar la insubsistencia tácita del funcionario.

118. En el mismo sentido, la accionante refirió que el testimonio de la señora Andrea Liliana Ocampo Beltrán daba cuenta de que antes de proferir la Resolución 008 del 25 de mayo de 2006 consultó con el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Manizales sobre cómo debía proceder para declarar la insubsistencia

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-259 de 2021.

⁹⁰ Expediente Digital. T-10.514.979. Cuaderno Principal Acción de Repetición 2016-00020-00. Folio 81.

del funcionario y si en la resolución debían quedar consignadas las razones de la desvinculación.

119. El análisis de estos elementos de prueba era relevante para determinar la responsabilidad patrimonial de la señora Santa García y establecer si actuó de forma negligente. En concreto, el análisis de estas pruebas permite esclarecer (i) el contexto en el que la accionante emitió la decisión; (ii) la naturaleza y la complejidad de los cargos del juzgado y (iii) la distribución de los roles y responsabilidades al interior del despacho⁹¹. Por lo anterior, es posible afirmar que, si el Tribunal hubiera analizado estos elementos, su conclusión hubiese resultado distinta. Como consecuencia, la decisión incurrió en un defecto fáctico.

120. Así las cosas, en el fallo cuestionado a través de la acción de tutela, el Tribunal Administrativo de Caldas no tuvo en cuenta, por un lado, la evolución jurisprudencial sobre la necesidad de motivar los actos administrativos de desvinculación de funcionarios nombrados en provisionalidad ni analizó la incidencia que este criterio interpretativo tuvo en la conducta de la demandante; y por otro lado, no analizó los elementos probatorios aportados por la accionante que pretendían demostrar que no actuó con culpa grave. Esto, pese a que, la aplicación de la acción de repetición exige que la atribución de responsabilidad a los agentes del Estado se realice bajo un estándar estricto en el que se pueda determinar si la conducta se cometió con dolo o culpa grave.

121. Sin embargo, en esta oportunidad el juez contencioso justificó la decisión de condenar patrimonialmente a la accionante en las sentencias proferidas en el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho. En ese sentido, la Corte encuentra que, si el juez de segunda instancia hubiera analizado: (i) todos los elementos necesarios para esclarecer la responsabilidad subjetiva de la funcionaria y (ii) los elementos probatorios aportados por la accionante habrían llegado a una conclusión diferente sobre los aspectos subjetivos de su actuación. Lo anterior refleja la configuración de los defectos sustantivo y fáctico en los que incurrió la sentencia.

122. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce que se presenta desconocimiento de precedente cuando se omite reconocer la posición consolidada que, sobre una misma materia, ha fijado el respectivo órgano de cierre en los asuntos de su competencia. Como se expuso en el fundamento jurídico 100 de esta decisión, la Corte ha señalado de forma reiterada que el juez contencioso tiene la obligación de esclarecer la responsabilidad subjetiva del funcionario, ya sea a título de dolo o culpa grave⁹². En este caso, la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, al fundamentar la responsabilidad patrimonial de la accionante en el proceso de repetición con base en la sentencia que declaró la nulidad de la Resolución No. 008 del 25 de mayo de 2006, desconoció al precedente establecido por esta Corporación sobre la materia, en las sentencias SU-259 de 2021 y T-008 de 2022. En ese sentido, es posible sostener que se configuró el mencionado defecto.

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-259 de 2021.

⁹² Ver entre otras las sentencias SU-259 de 2021 y T-008 de 2022.

123. Dado que, se encontró acreditada la ocurrencia de los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente no se procederá a analizar los demás cuestionamientos de la acción de tutela.

124. Con base en lo expuesto, la Sala revocará los fallos de primera y segunda instancia dictados en el proceso de tutela, y en su lugar (i) concederá el amparo invocado por la accionante; en consecuencia (ii) dejará sin efectos la sentencia del Sentencia del 20 de octubre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro del proceso de repetición con radicado No. 2016-00020-02 iniciado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en contra de la señora María Eugenia Santa García, y (iii) ordenará a dicha corporación que, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la presente providencia, decida nuevamente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en el marco de dicho proceso.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo del 14 de junio de 2024 proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado y la sentencia del 3 de mayo de 2024 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que declararon improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora María Eugenia Santa García en contra del Tribunal Administrativo de Caldas. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la señora María Eugenia Santa García, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Segundo. DEJAR SIN EFECTO la Sentencia del 20 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, dentro del proceso de repetición con radicado No. 2016-00020-02, iniciado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en contra de la señora María Eugenia Santa García, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero. ORDENAR al Tribunal Administrativo de Caldas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, emita un fallo en el que (i) valore la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la obligación de motivación de los actos administrativos de los funcionarios provisionales, como un elemento determinante que incidió en el actuar de la accionante; (ii) aplique la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de la responsabilidad subjetiva para la procedencia de la pretensión de repetición, y (iii) efectúe un estudio completo de las pruebas aportadas por la accionante con el fin de que exista una valoración probatoria integral en el proceso de repetición.

Cuarto. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General