

Sentencia T-176/16

Referencia: expediente T-5.240.358

Acción de tutela presentada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, contra la Sección Primera, Subsección B - Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá.

Procedencia: Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Asunto: Tutela contra providencia judicial. Facultades *extra* y *ultra petita* de los jueces de acción popular. Inaplicación de actos administrativos mediante acción popular.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, adoptado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 16 de septiembre de 2015, que confirmó la decisión adoptada por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado, el 22 de enero de 2014, en el proceso de tutela promovido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, contra la Sección

Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

El 14 de noviembre de 2014, la Directora de la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial¹, en calidad de delegada de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura², interpuso acción de tutela contra las sentencias (i) del 30 de abril de 2012, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, y (ii) del 21 de febrero de 2014, dictada por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Las decisiones controvertidas fueron proferidas dentro de la acción popular promovida por Camilo Augusto Delgado Rodríguez contra la Nación – Rama Judicial, al estimar que el Acuerdo PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, desconocía los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, y de acceso a servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura pretende que sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y de acceso a la administración de justicia; que considera vulnerados por las providencias mencionadas, debido a que a través de éstas los jueces dictaron decisiones incongruentes, inaplicaron un acto administrativo de carácter general –el Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002- sin tener competencia para hacerlo, y profirieron órdenes que desconocen la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura.

A. Hechos y pretensiones

1. Afirma la funcionaria que el 20 de mayo de 2009 el señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez³ interpuso acción popular contra la Nación – Rama Judicial y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, por considerar que estos lesionaban los derechos colectivos a la

¹ Claudia Marcela Granados Romero.

² La funcionaria afirma que está facultada para actuar, de conformidad con la delegación efectuada mediante el Acuerdo 956 de 2000, “[p]or el cual se delegan unas funciones en las Unidades de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones”.

³El accionante se desempeña como juez administrativo. Además el juez reconoció como coadyuvantes a los señores Corina Duque Ayala, Julián Eduardo Moncaleano Cardona, César Augusto Saavedra Madrid, Liliana del Rocío Ojeda Insuásty, José Andrés Rojas Villa, Álvaro Quintero Sepúlveda, Martha Hernández de Nieto, Juan Emiliano Cárdenas Vélez, y Víctor David Lemus Chois.

moralidad pública, a la defensa del patrimonio público, y al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna; debido a que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PSAA08-4874 de 2008 “[p]or medio del cual se determina el rendimiento esperado o Capacidad Máxima de Respuesta para los Despachos Judiciales del Tercer Nivel”, y en éste determinó la capacidad máxima de respuesta de los juzgados administrativos, sin consultar las particularidades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En particular, relató que (i) mediante la Circular No. PSAC07-17 del 8 de mayo de 2007, la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura informó a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales cuál debía ser el rendimiento esperado de los jueces administrativos para el año 2007 y (ii) mediante el Acuerdo PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, la Sala Administrativa fijó la cifra correspondiente al rendimiento esperado de los juzgados administrativos para los años 2007 – reiteró la que estaba contenida en la circular referida- y 2008, de las cuales dependía la calificación de tales funcionarios.

A juicio del actor popular, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estableció la capacidad máxima de respuesta de los jueces administrativos, retroactivamente y “*a espaldas de los jueces a calificar*”.

En primer lugar, en relación con el proceso de calificación para el año 2007, el actor popular indicó que éste se llevó a cabo de forma clandestina, debido a que: *a)* la cifra correspondiente al rendimiento esperado se fijó por medio de una circular que no fue conocida por todos los jueces -al punto que mediante escrito del 23 de septiembre de 2008 el presidente del Consejo de Estado solicitó que se suspendiera la evaluación para el periodo 2007-2008-, *b)* posteriormente, mediante Circular PSAC08-76 del 2 de octubre de 2008, la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura informó a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales que se decidió valorar la metodología de calificación y suspender el proceso de evaluación integral de servicios de los jueces administrativos del país para el período 2007-2008, y *c)* mediante Circular PSAC08-98 del 14 de noviembre de 2008, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinó “(...) *dar aplicación al artículo 6° del Acuerdo 1392 de 2002, específicamente a lo dispuesto en el numeral 2°*”⁴.

En segundo lugar, los criterios para la calificación del período 2008-2009 se fijaron de forma extemporánea, pues el Acuerdo PSAA08-4874 fue expedido

⁴ Folio 182, Cuaderno 2. La circular solo contiene esa referencia a la norma, y no explica en qué consiste la determinación de darle aplicación. El texto de la disposición mencionada es el siguiente:

Artículo 6. “*Para efectos de la determinación del período laborado, no se tendrán en cuenta los tres primeros meses, contados a partir de la consolidación de una de las siguientes situaciones en los funcionarios a calificar:*

1. *Que hayan sido sujetos de redistribución, o de traslados por razones de seguridad o de salud, siempre que estos impliquen cambio de especialidad.*
2. *Que ingresen a un despacho congestionado, en los términos del Acuerdo 738 de 2000, excepto en cumplimiento de programas de descongestión.”*

el 11 de junio de 2008, y según el artículo 34 del Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002, el rendimiento esperado debía ser comunicado a los jueces a más tardar en el mes de enero del año correspondiente a la iniciación del periodo a evaluar. En consecuencia, el criterio de evaluación para el año 2008 fue comunicado 5 meses después de la fecha fijada por el acto administrativo que reglamenta la materia.

Con fundamento en los hechos antes descritos, el actor popular consideró que la aplicación de reglas retroactivamente y de forma oculta (por haberse dado mediante circulares internas), “(...) *se traduce en una justicia apresurada para los usuarios de la justicia, porque los jueces realmente tienen que trabajar para producir el mayor número de sentencias, así sea en forma poco razonada, porque tampoco cuentan con el personal suficiente que requiere el juzgado.*”⁵

Por consiguiente, el actor popular solicitó: (i) que se declarara la nulidad de los artículos 1º y 2º del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008, en relación con la determinación de la capacidad máxima de respuesta para los jueces administrativos, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008; (ii) que se suspendiera de inmediato el proceso de calificación de los jueces administrativos que se encuentren inscritos en carrera; y (iii) que se ordenara al Consejo Superior de la Judicatura realizar un proceso de calificación con fundamento en unas pautas ponderadas de calificación que correspondan a las particularidades propias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y a la realidad fáctica de los juzgados administrativos, en lo referente a la carga laboral y planta de personal.

2. En escrito radicado el 8 de julio de 2009, la apoderada judicial de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se opuso a las pretensiones de la demanda. Específicamente, indicó:

(i) Que no era cierto que los criterios de evaluación de los jueces administrativos para el año 2007 se hubieran fijado de forma clandestina, pues la Circular PSAC07-17 del 8 de mayo de 2007 por medio de la cual se estableció la cifra correspondiente al rendimiento esperado, fue conocida por todos sus destinatarios, quienes en el mes de mayo del mismo año recibieron una visita de seguimiento, acompañamiento y control, en la que se dio a conocer el método de calificación.

(ii) Que las circulares son actos administrativos, de manera que el rendimiento esperado podía determinarse mediante una circular o un acuerdo, sin que existiera alguna diferencia entre ambos.

(iii) Que los actos administrativos eran legales pues la autoridad tenía competencia para expedirlos y respetó las normas en que debían fundarse (entre éstas el Acuerdo No. 1392 de 2002).

⁵ Folio 183, Cuaderno 2.

(iv) Que la acción popular es improcedente porque no se probó que a) existiera alguna acción u omisión por parte de la demandada; b) se hubiera ocasionado un daño, amenaza, o vulneración a los derechos colectivos cuyo amparo se solicitaba; y c) no existía una relación de causalidad entre una acción u omisión y los derechos supuestamente transgredidos.

(v) Que la acción popular era improcedente, pues la vía idónea para controvertir la legalidad de los actos administrativos debatidos era la acción de nulidad. Específicamente, indicó que en ese momento se tramitaban dos acciones de nulidad simple contra el Acuerdo PSAA08-4874 de 2008 ante la Sección Segunda del Consejo de Estado, una de las cuales fue presentada por el actor popular.

3. El conocimiento de la acción popular correspondió al Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, quien mediante auto del 13 de agosto de 2009 se declaró impedido para conocer del proceso por tener interés directo en el asunto. En consecuencia, el Juez 18 Administrativo de Bogotá estudió el impedimento y mediante auto del 19 de agosto de 2009 lo declaró infundado, por lo que el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá conservó el conocimiento de la acción popular.⁶

4. Mediante sentencia del 30 de abril de 2012⁷, el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, concedió el amparo del derecho colectivo de acceso al servicio público de administración de justicia.

A pesar de que el juez determinó que en este caso la acción popular no era procedente para controvertir el acto administrativo contra el cual se presentó la demanda, advirtió que de las pretensiones del accionante se derivaba la necesidad de analizar las normas que regulan la calificación de servicios de los jueces administrativos “(...) *pues según el parecer del accionante, este diseño normativo desconoce la realidad fáctica y las particularidades de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que ha patrocinado una especie de justicia apresurada*”.

Con fundamento en esa consideración, la autoridad judicial accionada se refirió al origen de los juzgados administrativos, la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa, analizó la proporción existente entre el volumen de trabajo y el número de juzgados creados⁸, e hizo referencia a las medidas de descongestión. Con base en tales datos, concluyó que la cantidad de juzgados creados fue insuficiente, pues de un lado, no se tomó en consideración el volumen promedio de ingresos y de otro, se sobredimensionaron los datos correspondientes a los egresos.

⁶ Esta información consta en el sistema de consulta de procesos la Rama Judicial Siglo XXI, al consultar el expediente radicado con el número 11001333101720090014400.

⁷ Folios 60-96, Cuaderno Principal.

⁸ Esto con fundamento en estudios publicados por el Sistema de Información y Estadística de la Rama Judicial y por informes publicados por la Corporación Excelencia en la Justicia.

Además, el juez determinó que “(...) es posible colegir que al juez administrativo se le presenta un dilema ético: la calificación satisfactoria de su desempeño (asunto de interés personal) o el desarrollo de una labor eficiente y de calidad (asunto de interés público). El hecho mismo de existir la posibilidad de un dilema ético implica que el servicio público de la administración de justicia se encuentra en riesgo. En efecto, (...) el sistema crea un incentivo negativo a favor del rendimiento estadístico, al preferirse la tramitación de los asuntos sencillos, fáciles y repetitivos, dejando de lado las controversias complejas y las disputas de intereses legítimos o de derechos. Rendimiento estadístico que como quedó anunciado tampoco permite el cumplimiento satisfactorio del factor de rendimiento para efectos de evaluación.”⁹

En ese sentido, concluyó que las normas que regulan el proceso de calificación y el fenómeno de anormalidad y congestión judicial recurrente en los juzgados administrativos, ponen en riesgo la prestación del servicio de administración de justicia bajo parámetros de eficiencia y calidad.

En consecuencia, el Juez 17 Administrativo de Bogotá decidió: (i) declarar probada la excepción de "improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008"; (ii) amparar el derecho de acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia; (iii) inaplicar "el actual Sistema de Evaluación y Calificación para los jueces administrativos, contenido en el Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002"; (iv) ordenar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en el término de 6 meses a partir de la notificación de la sentencia, elabore y expida un sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, tras un proceso en el que se garantice la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo; y (v) exhortar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que adelante las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para replantear el número de juzgados administrativos permanentes y su planta de personal, de manera que se materialicen los Principios Básicos 7 y 11, relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la asignación de recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, nombrado por un número de jueces que resulte suficiente para atender los casos pendientes y proporcionar a los juzgados el equipo profesional y el personal auxiliar necesario.

5. Mediante escrito radicado el 14 de mayo de 2012, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial apeló la decisión de primera instancia, en la que

⁹ Esto con fundamento en estudios publicados por el Sistema de Información y Estadística de la Rama Judicial y por informes publicados por la Corporación Excelencia en la Justicia.

reiteró los argumentos expuestos en la demanda, y agregó otras razones para controvertir la decisión del *a quo*.¹⁰

6. Mediante escrito radicado el 28 de noviembre de 2013, el Ministerio Público¹¹ intervino en el trámite de la acción popular y manifestó que la demanda se encaminaba a obtener la nulidad de un acto administrativo, por lo que era improcedente. Además, sostuvo que al adecuar las pretensiones del actor popular, el juez de primera instancia desconoció el derecho fundamental al debido proceso de la demandada, la cual no tuvo la oportunidad de oponerse al cuestionamiento de la totalidad del sistema de calificación de jueces.¹²

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” –Sala de Conjueces¹³, en sentencia del 21 de febrero de 2014, confirmó el fallo de primera instancia por compartir los mismos argumentos del Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, consistentes en que el dilema ético que afecta su función, pone en riesgo la adecuada prestación de ese servicio y no garantiza la eficiencia y la calidad del servicio.

8. Posteriormente, el 21 de marzo de 2014, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó que se declarara la nulidad de las sentencias proferidas en el proceso de acción popular, por considerar que había un error originado en ambas decisiones, por ser incongruentes. Así pues, sostuvo que la acción no debió prosperar porque el actor popular pretendía que se declarara la nulidad de un acto administrativo de 2008 y, en esa medida, el proceso que se adelantó no era la vía idónea para dejar sin efectos los actos administrativos correspondientes al sistema de calificación de jueces. No obstante, las autoridades judiciales dieron un giro a las pretensiones y dejaron sin efectos un acto administrativo de 2002, lo cual no fue solicitado por el accionante.

9. Por auto del 5 de junio de 2014, la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de nulidad presentada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Lo anterior, por considerar que los fallos dictados en el trámite de la acción popular eran congruentes, debido a que el demandante afirmaba que se violaba el derecho colectivo a tener un servicio público de justicia eficiente por distintas razones,

¹⁰ El recurso se fundamentó en los siguientes argumentos: (i) el fallo es incongruente; (ii) la acción popular es improcedente para pronunciarse sobre la legalidad de actos administrativos; (iii) la acción popular es improcedente para amparar los derechos de un grupo específico (en este caso los jueces administrativos); (iv) existió un error en el cálculo de ingresos y egresos de los juzgados administrativos; (v) el juez popular no tiene competencia para ordenar la expedición de reglamentos; (vi) no existe un nexo causal entre el sistema de calificación y la supuesta vulneración de los derechos colectivos; (vii) la acción popular es improcedente para cuestionar un acuerdo que se dio como consecuencia de otra acción popular, pues mediante una sentencia de 2002 se ordenó al Consejo Superior de la Judicatura poner en funcionamiento los juzgados administrativos, a lo cual se dio cumplimiento con el Acuerdo 1392 de 2002, el cual se "inaplica" con la providencia cuestionada; (viii) no existió fundamento fáctico, jurídico ni probatorio sobre la presunta vulneración de derechos colectivos; y (ix) con la sentencia se ocasionan perjuicios ciertos e inminentes al interés público.

¹¹ Procuraduría 144 Judicial II para Asuntos Administrativos.

¹² Folios 70-79, Cuaderno 3.

¹³ Mediante auto del 14 de febrero de 2013 la Sección Primera del Consejo de Estado declaró fundada la manifestación del impedimento de los magistrados de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por tener interés directo en el proceso. Por consiguiente, el asunto fue decidido por una sala de conjueces (Folios 80-88 Cuaderno 3).

entre ellas el Acuerdo 4874 de 2008 y el diseño del sistema de calificación de jueces. Así pues, en relación con el acuerdo, los jueces afirmaron que no tenían competencia para estudiar su legalidad, y en cuanto al sistema de calificación, encontraron que éste presentaba fallas que ponían en peligro el derecho colectivo invocado, por lo que en providencias congruentes, el juez y los conjueces explicaron por qué motivo era posible inaplicar el Acuerdo 1392 de 2002.

10. La Directora de la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial considera que las decisiones adoptadas por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá y la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneran los derechos fundamentales de la entidad al debido proceso, de defensa y de acceso a la administración de justicia.

Específicamente, la funcionaria afirmó que las sentencias controvertidas incurren en los siguientes requisitos específicos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales:

(i) *Violación de la Constitución*: porque la orden de elaborar y expedir un nuevo sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, desconoció las competencias que el artículo 256 asignó al Consejo Superior de la Judicatura, en particular, la de administrar la carrera judicial.

Además, estima que las decisiones desconocieron el artículo 257 Superior, al exhortar a la Sala Administrativa para que adelante las gestiones administrativas y presupuestales necesarias con el fin de replantear el número de juzgados administrativos permanentes y su planta de personal, a través de la asignación de recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial. En efecto, según la Constitución, en ejercicio de la función de crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura no puede establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

(ii) *Defecto orgánico*: debido a que las autoridades judiciales no son competentes para a) ordenar las condiciones, forma y procedimiento, para administrar la carrera judicial, en particular, la evaluación de servicios de los jueces administrativos, y b) exhortar la gestión para obtener los recursos presupuestales para una destinación específica, como es la creación de jueces administrativos de carácter permanente, y el ajuste de su planta de personal.

(iii) *Defecto sustantivo*: por cuanto se trata de decisiones incongruentes, debido a que el accionante solicitó la declaración de nulidad de un acuerdo proferido en 2008 y, a pesar de declarar la improcedencia de la acción popular para conocer sobre la legalidad de actos administrativos, los jueces se pronunciaron sobre la legalidad de los actos que establecieron el sistema de evaluación y calificación de los empleados de la Rama Judicial.

De este modo, además de presentar argumentos contradictorios, los jueces se pronunciaron sobre cuestiones no contempladas en la demanda ni conocidas por la entidad demandada, que no tuvo la oportunidad de controvertirlos.

(iv) *Defecto fáctico*: dado que el juez popular no contó con el sustento probatorio suficiente para afirmar que se genera un incentivo negativo al privilegiar el rendimiento estadístico sobre la calidad, pues aquella apreciación tuvo como fundamento que la planta de personal de los juzgados administrativos no se adecúa a la cantidad de trabajo y que es reducido el número de despachos judiciales (lo cual potencializa la congestión judicial). En este orden de ideas, indica que los jueces concluyeron, artificiosamente, que el sistema de calificación vulnera el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, a pesar de que no se demostró que los Acuerdos 4874 de 2008 y 1392 de 2002 transgredieran tal derecho.

De otra parte, las sentencias objeto de reproche afirman que no se ha aplicado el sistema de forma equitativa, sin embargo los jueces nunca han sido calificados, debido a que, primero, mediante distintas decisiones de la Sala Administrativa se dispuso suspender el trámite y, luego, en el proceso de la acción popular objeto de análisis, el juez de conocimiento suspendió el proceso de calificación (por auto del 5 de abril de 2010).

(v) *Decisión sin motivación*: los jueces concluyeron, sin soporte probatorio alguno, que al juez administrativo se le presenta un problema ético entre la calificación satisfactoria de su desempeño y el desarrollo de una labor eficiente y de calidad. En esa medida, el análisis de la supuesta transgresión del derecho colectivo se basó en apreciaciones subjetivas.

En consecuencia, la Directora de la Unidad Administrativa de Carrera Judicial solicita al juez de tutela: *a*) dejar sin efecto la decisión proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, confirmada por la Sección Primera, Subsección B –Sala de Conjuces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la sentencia del 21 de febrero de 2014, en la que se concede el amparo en el proceso de acción popular presentado por el señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez contra la Nación – Rama Judicial, y *b*) ordenar a “la autoridad accionada” que profiera una nueva decisión en la que niegue las pretensiones del actor popular, por ser improcedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, existir cosa juzgada en relación con la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008¹⁴, y no haberse presentado la violación de los derechos colectivos.

¹⁴ En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los señores Camilo Augusto Delgado Rodríguez e Ibeth María Hernández Castro, demandaron a la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, ambas demandas fueron acumuladas para ser falladas en una misma sentencia. En particular, el señor Delgado Rodríguez solicitó declarar la nulidad de los artículos 1° y 2° del Acuerdo PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, por medio del cual la Sala Administrativa determinó la capacidad máxima de respuesta para los jueces administrativos para los años 2008 y 2007. Mediante sentencia del 26 de julio de 2012, la Sección Segunda - Subsección A del Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del artículo 1° -en lo que se

B. Actuación procesal de primera instancia

Mediante auto del 21 de noviembre de 2014¹⁵, la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado admitió la tutela, vinculó en calidad de autoridades accionadas a la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, y vinculó como terceros interesados a Camilo Augusto Delgado Rodríguez y a la Nación - Rama Judicial - Dirección Administrativa de Administración Judicial, quienes fungieron como partes demandante y demandada en el proceso de acción popular¹⁶.

Además, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que remitiera una certificación en la que conste la disponibilidad de recursos para la vigencia 2014 e informara si *"(...) en la actualidad se han destinado todos los recursos para la vigencia del 2014 del plan de descongestión, y se cuenta con los recursos para aumentar los juzgados administrativos y la planta de personal de los mismos."*¹⁷

Respuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Mediante escritos radicados en la Secretaría General del Consejo de Estado el 19 de diciembre de 2014 y el 19 de enero de 2015¹⁸, el abogado que fungió como apoderado de la Nación - Rama Judicial en el proceso de acción popular indicó (i) que a 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no había aprobado la solicitud presupuestal para crear nuevos juzgados administrativos y el presupuesto de los existentes se agotó. A este escrito se anexó una certificación en la que se dejó constancia de los costos de las medidas de descongestión en la jurisdicción contenciosa administrativa para la vigencia del año 2014; y (ii) allegó copia de las principales actuaciones en el proceso de acción popular.

refiere a los juzgados administrativos- y la nulidad total del artículo 2º del acuerdo No. PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, por encontrar que violaba el derecho al debido proceso de los jueces administrativos, debido a que fijaba los criterios para determinar la productividad de los jueces administrativos con posterioridad al periodo evaluado, lo que no era posible de conformidad con el artículo 34 del Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002, según el cual el rendimiento esperado debe ser comunicado a los jueces a más tardar en el mes de enero del año correspondiente a la iniciación del periodo a evaluar. Lo anterior fue desconocido en los artículos demandados, expedidos en junio del año 2008. Además, se estableció que aunque existía la Circular No. PSAC07-17 del 8 de mayo de 2007, mediante la cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estableció que el rendimiento esperado era de 701 sentencias, ésta no fue debidamente publicada y por lo tanto, no podía suplir la obligación a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de publicarlos en el mes de enero del año a calificar (Folios 136-154, Cuaderno 2).

¹⁵ Folios 25-27, Cuaderno 1.

¹⁶ En el trámite de la segunda instancia, mediante auto del 6 de mayo de 2015, el Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez advirtió que no se había vinculado al señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez, demandante en la acción popular y ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, notificar al ciudadano de la tutela de la referencia (Folios 144-151, Cuaderno 1). El Tribunal dio cumplimiento a la orden del *ad quem* y remitió la constancia de la notificación (Folio 151, Cuaderno 1).

¹⁷ Folios 26-27, Cuaderno 1.

¹⁸ Folios. 34, 35 y 36-37 Cuaderno 1.

Las autoridades accionadas y la persona vinculada al proceso, no dieron respuesta a la tutela de la referencia.

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 22 de enero de 2014¹⁹, la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado "*rechazó por improcedente*" la tutela, por considerar que los defectos alegados por la Directora de la Unidad de Carrera Judicial, fueron puestos de presente ante los jueces de acción popular en distintas oportunidades y estos los resolvieron con fundamento en argumentos jurídicos válidos. En consecuencia, manifestó que la accionante pretendía usar la tutela como una instancia adicional en el trámite de acción popular.

Impugnación

Mediante oficios radicados: (i) el 11 de marzo de 2015²⁰, la Directora impugnó la decisión de primera instancia; y (ii) el 14 de abril de 2015²¹, la funcionaria sustentó la impugnación, y reiteró los mismos argumentos contenidos en el escrito de tutela.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 16 de diciembre de 2015²², la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*, por considerar que no concurrían los requisitos generales de procedencia de la tutela contra las providencias judiciales recurridas.

En particular, determinó que no se verificaba el requisito de subsidiariedad, por cuanto la parte accionante omitió solicitar la revisión eventual de la acción popular, la cual era el mecanismo judicial idóneo y adecuado para proteger los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la autoridad accionante.

En este sentido, determinó que la Corte Constitucional ha establecido que la revisión eventual es el mecanismo de defensa judicial idóneo para obtener la protección de derechos fundamentales ante un defecto en una providencia proferida en el trámite de acciones populares y de grupo (Auto 132 del 16 de abril de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Además, indicó que la presunta vulneración de derechos fundamentales que se causó a la entidad tutelante, se originó en la orden de diseñar un nuevo sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, en el que se

¹⁹ Folios 100-119, Cuaderno 1.

²⁰ Folio 124, *ibídem*.

²¹ Folios 135-143, *ibídem*.

²² Folios 167-168, Cuaderno 1.

garantice la participación de sus destinatarios “(...) lo que, a juicio de la Sala, no comporta una situación que requiera ser subsanada por el juez de tutela, y menos aún, cuando con dicha orden se garantizó la protección de derechos colectivos, que es el fin principal de las acciones populares”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 - numeral 9º- de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

2. La Directora de la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial, en calidad de delegada de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, interpuso acción de tutela contra las sentencias (i) del 30 de abril de 2012, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, y (ii) del 21 de febrero de 2014, dictada por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; proferidas dentro de la acción popular promovida por un ciudadano contra la Nación – Rama Judicial.

La funcionaria pretende que sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y de acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados por las providencias mencionadas, ya que a su juicio incurren en 5 causales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, a saber: violación directa de la Constitución, decisión sin motivación, y los defectos orgánico, sustantivo y fáctico.

En consecuencia, la Directora de la Unidad Administrativa de Carrera Judicial solicita al juez de tutela: *a)* dejar sin efecto la decisión proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá, confirmada por la Sección Primera, Subsección B –Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia del 21 de febrero de 2014, mediante las cuales se concedió el amparo del derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de administración de justicia en el proceso de acción popular presentado por el señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez contra la Nación – Rama Judicial, y *b)* ordenar a “la autoridad accionada” que profiera una nueva decisión en la que niegue las pretensiones del actor popular, por ser improcedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, existir cosa juzgada en relación con la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008, y no haberse presentado la violación de los derechos colectivos.

3. La situación fáctica exige a la Sala determinar si concurren los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales para controvertir las sentencias mediante las cuales el Juzgado 17 Administrativo

de Bogotá y la Sección Primera, Subsección B –Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ampararon el derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de administración de justicia.

En caso de ser procedente, será preciso analizar el fondo del asunto, el cual plantea los interrogantes que se explican a continuación.

4. En primer lugar, a pesar de que el actor popular solicitó que se declarara la nulidad de los artículos 1º y 2º del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008, por considerar que éste violaba el derecho al servicio público de administración de justicia, en las sentencias censuradas las autoridades judiciales accionadas establecieron que la pretensión del actor era improcedente, pero indicaron que de la demanda se derivaba la necesidad de estudiar todas las normas que regulan la calificación de servicios de los jueces administrativos y analizar la carga laboral de los despachos.

Con fundamento en esa consideración, los jueces accionados determinaron que la cantidad de despachos administrativos era insuficiente y por tanto el sistema de calificación no era adecuado.

Además, las autoridades judiciales señalaron que el sistema de calificación, la falta de personal y la carga laboral excesiva de los jueces administrativos, los enfrenta a un dilema ético entre la calificación satisfactoria de su desempeño (que los lleva a dar prelación a los casos más fáciles, para proferir un mayor número de sentencias) y el desarrollo de una labor eficiente y de calidad, dilema que, en sí mismo, implica que el servicio público de administración de justicia está en riesgo.

Por los anteriores motivos, ampararon el derecho de acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, e inaplicaron el Sistema de Evaluación y Calificación para los jueces administrativos -Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002-.

Los hechos antes descritos permiten formular este problema jurídico: ¿incurre en alguna causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales una sentencia mediante la cual un juez ampara los derechos alegados en una acción popular, con fundamento en hechos y pretensiones distintos de los que fueron planteados en la demanda por el actor?

5. En segundo lugar, las providencias judiciales accionadas, además, contienen una orden dirigida a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que elabore y expida un sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, tras un proceso en el que se garantice la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo, y un exhorto dirigido a la misma Sala para que adelante las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para replantear el número de juzgados administrativos permanentes y su planta de personal.

La situación descrita plantea el siguiente problema jurídico: ¿puede un juez, en el marco de un proceso de acción popular, ordenar y exhortar al ente autónomo que administra la carrera judicial, lleva el control del rendimiento de los despachos judiciales y determina el número de juzgados, que adopte medidas específicas relacionadas con el ejercicio de tales funciones y suspender la aplicación de un acto administrativo proferido en ejercicio de dichas potestades?

6. Para resolver las cuestiones planteadas, es necesario abordar el análisis de los siguientes temas: **primero**, la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales; **segundo**, el examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso concreto, incluida la legitimación activa de la accionante; **tercero**, las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; **cuarto**, la naturaleza y el marco normativo de la acción popular; y **quinto**, con base en lo anterior se resolverán los problemas jurídicos planteados en este asunto.

Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales.

7. El inciso 4° del artículo 86 de la Constitución, consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que *“[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

El artículo 86 Superior establece que la tutela procede contra toda *“acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones tienen la obligación de ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Constitución.

Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, se ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la tutela.²³

Así pues, la acción de tutela contra decisiones judiciales tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional de una providencia judicial que incurre en graves falencias, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política.²⁴

²³ Ver sentencia T-283 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

8. La Sala Plena de la Corte, en **sentencia C-590 de 2005**²⁵, señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de presupuestos para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad.

Requisitos generales de procedencia.

9. Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005²⁶, los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, o sea, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo en la sentencia que se impugna; (v) que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Requisitos específicos de procedibilidad.

10. Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que éste sea incompatible con los preceptos constitucionales. En resumen, estos defectos son los siguientes:

Defecto orgánico: ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

Defecto procedimental absoluto: se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.²⁷

Defecto fáctico: se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

²⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

Defecto material o sustantivo: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.²⁸

Error inducido: sucede cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.²⁹

Decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

Desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida.³⁰

Violación directa de la Constitución: se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso que se analiza.

11. La Sala observa que en el presente caso se reúnen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación, veamos:

12. En primer lugar, se verifica que se cumple con el presupuesto de **legitimación por activa.**

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): “... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez): “Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”

³⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Primero, porque la Nación tiene personería jurídica, y por consiguiente es titular de derechos fundamentales, tales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el hábeas data y el buen nombre, entre otros.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional³¹ ha señalado que las personas jurídicas están legitimadas para acudir a la acción de tutela con el fin de obtener su efectividad cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

Segundo, porque de conformidad con el artículo 256 de la Constitución³², la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tenía a su cargo la responsabilidad de administrar la carrera judicial. Además, de acuerdo con el artículo 2º del Acuerdo 956 de 2000³³, “[p]or el cual se delegan unas funciones en las Unidades de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones”, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura delegó la función de representar los intereses de la Nación en el ejercicio de acciones de tutela, a las unidades de la entidad. Por consiguiente, la Directora de la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial está facultada para actuar en este proceso.

13. En segundo lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente **relevancia constitucional**. En el presente caso se encuentran involucrados los derechos fundamentales de la Nación – Rama Judicial – Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al debido proceso, de defensa y de acceso a la administración de justicia.

Esto ocurre porque las sentencias que se censuran tienen como efecto la inaplicación de un acto administrativo que regula su función constitucional de administrar la carrera judicial y, según la entidad, en razón a que tal decisión tuvo origen en un fallo inconstitucional, no contó con la posibilidad de controvertir los argumentos que dieron origen a la suspensión del sistema de calificación de jueces administrativos. Además, según la accionante, en las

³¹ Ver sentencias SU-1193 de 2000; M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y T-200 de 2004; M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³² Este artículo fue derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015. El texto de la norma era el siguiente: ARTÍCULO 256. “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial. (...)”

³³ “ARTICULO SEGUNDO. Delegar en los directores de las unidades de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según los asuntos propios de su competencia, la actuación en las acciones de tutela en las cuales se vincule a la Sala Administrativa, así como la eventual impugnación, en caso de ocurrir un fallo adverso, en los asuntos en los cuales exista un criterio definido de la Sala Administrativa.

PARÁGRAFO 1º. La Oficina de Asesoría Jurídica de la Sala Administrativa vigilará el trámite judicial de las acciones de tutela, para lo cual las unidades le comunicarán inmediatamente su existencia, en desarrollo de la delegación de que trata este artículo. Aquella llevará el pertinente registro de control.

PARÁGRAFO 2º. En las acciones de tutela, en los casos en que no exista un criterio definido de la Sala Administrativa, se seguirá el procedimiento establecido en la Circular No. 18 de 1999, proferida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.”

providencias controvertidas se profieren órdenes que transgreden su autonomía funcional, de manera que se discute el posible desconocimiento del diseño constitucional del poder judicial.

14. En tercer lugar, la tutela cumple con el requisito consistente en **haber agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición**. A pesar de que el *ad quem* determinó que en este caso la tutela era improcedente porque la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura omitió solicitar la revisión eventual de la sentencia de segunda instancia ante el Consejo de Estado, a juicio de la Sala tal razonamiento no puede ser admitido, pues deja de lado que en este caso particular el mecanismo mencionado no es idóneo para obtener el amparo de los derechos invocados.

En efecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado citó el Auto 132 de 2015³⁴, y con fundamento en dicha providencia determinó que “(...) *la revisión de sentencias en materia penal, civil y contencioso administrativa, incluida la revisión eventual cuando se trate de acciones de grupo o populares, constituye un medio de defensa idóneo siempre y cuando: i) los derechos fundamentales presuntamente afectados no requieran una intervención inmediata por vía de tutela, y ii) no tengan conexidad, únicamente con derechos económicos.*”

En consecuencia, el *ad quem* concluyó que el mecanismo de revisión eventual era idóneo, por cuanto no se requería de la intervención inmediata del juez para obtener el amparo de los derechos de los cuales la Nación – Rama Judicial es titular, pues las providencias judiciales dictadas en el trámite de la acción popular concedieron el amparo de derechos colectivos, es decir, realizaron la finalidad principal de la acción.

15. La Sala considera que la interpretación realizada por el Consejo de Estado no obedece al criterio establecido en el Auto 132 de 2015, mediante el cual la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que la regla de evaluación de la idoneidad respecto del mecanismo de revisión de las acciones populares y de grupo, es la misma que la de todos los demás medios de defensa judicial, esto es, **depende del caso concreto**³⁵.

En aquella ocasión la Sala Plena de la Corte se pronunció sobre la solicitud de nulidad presentada contra la sentencia T-274 de 2012, en la cual la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación estudió la tutela interpuesta por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el trámite de una acción de grupo, y concedió el amparo.

³⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ En el caso objeto de estudio en el Auto 132 de 2015, la Sala Plena estableció que el mecanismo de revisión eventual era idóneo porque la acción popular había sido seleccionada por el Consejo de Estado y al momento de proferirse la sentencia T-274 de 2012 -cuya nulidad se estudió en aquella oportunidad-, estaba en curso, lo cual demostraba la aptitud del mecanismo para proteger los derechos invocados por la parte accionante.

La Sala Plena de la Corte Constitucional anuló la sentencia T-274 de 2012, por considerar que la Sala Tercera de Revisión desconoció la jurisprudencia en vigor de esta Corporación, según la cual la idoneidad del mecanismo de revisión depende del caso concreto.

Así pues, a pesar de que en esa oportunidad el Consejo de Estado había escogido el asunto tras haber admitido la solicitud de revisión eventual, la Sala de Revisión determinó que la tutela era el medio idóneo para controvertir la decisión de segunda instancia en el proceso de acción de grupo, simplemente porque la selección para su revisión eventual había ocurrido 2 años después de que se hubiera proferido la providencia censurada.

En particular, la Sala Plena determinó que de los hechos no era posible establecer que existiera alguna circunstancia particular que justificara la procedencia de la tutela, y la empresa accionante no identificó alguna situación que comportara la vulneración o amenaza de sus derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia como consecuencia de la tardanza en la selección. En consecuencia, esta Corporación encontró que estaba demostrada la idoneidad de la revisión eventual, porque (i) el proceso había sido seleccionado por el Consejo de Estado, quien estudiaría nuevamente la acción de grupo y se pronunciaría de fondo sobre el asunto, y (ii) no se acreditó la amenaza o vulneración de los derechos de la empresa accionante que autorizara la intervención del juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable.

Por los anteriores motivos, mediante el Auto 132 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia T-274 de 2012 y, en reemplazo, profirió la sentencia SU-686 de 2015, en la cual confirmó la decisión del juez de segunda instancia en el proceso de tutela -que había confirmado la decisión del *a quo* consistente en negar el amparo-, por encontrar que no se cumplía con el presupuesto de subsidiariedad, debido a que el mecanismo de revisión eventual era idóneo para proteger los derechos del accionante en ese caso particular.

16. Del recuento del contenido del Auto 132 de 2015 –citado como precedente por el *ad quem* en el trámite de esta tutela-, se evidencia que la situación fáctica analizada en esa providencia es **totalmente diferente** de la que se estudia en la presente sentencia. Específicamente, en el caso estudiado en el auto en mención, el Consejo de Estado seleccionó la acción de grupo para su revisión y dicho trámite estaba pendiente, motivo por el cual la Corte concluyó que la tutela era improcedente. Por el contrario, en el asunto objeto de examen no se solicitó la revisión y el caso no fue seleccionado por el Consejo de Estado.

Así pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte –incluido el Auto 132 de 2015-, en esta ocasión correspondía al juez de tutela analizar la idoneidad del mecanismo de revisión eventual **para el caso particular**.

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009³⁶, prevé el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares en los siguientes términos:

“(...) Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella. (...)”

Del texto de la norma mencionada se evidencia que el mecanismo de revisión eventual de sentencias proferidas en el trámite de acciones populares o de grupo, comporta particularidades que lo distinguen de los recursos ordinarios, y extraordinarios de casación y revisión.

En particular, la revisión eventual ostenta las siguientes características (i) no constituye una tercera instancia de decisión (por esa razón no opera la garantía de la *no reformatio in pejus*); (ii) se rige por el principio dispositivo, pues está condicionada a la solicitud de parte o del Ministerio Público y no procede de oficio³⁷; (iii) no se trata de un recurso extraordinario³⁸, (iv) es *eventual*, lo que

³⁶ “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.”

³⁷ En sentencia C-713 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “*de oficio o*”, contenida en el inciso 1° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, en razón a que “(...) como la configuración de las acciones populares y de grupo parte de la base de que **el trámite de recursos exige una suerte de legitimación por activa, es necesaria la intervención y solicitud directa de las partes**. En esa medida, permitir que la revisión eventual opere de manera oficiosa y que el Consejo de Estado pueda decidir sin ningún tipo de limitación, implicaría transferir una facultad reservada a las partes, entre las que se encuentra el Ministerio Público como garante de los intereses colectivos y de la sociedad en general, resulta contrario al debido proceso y a los derechos de los sujetos involucrados”.

significa que la decisión sobre su selección es discrecional (pero debe ser motivada); (v) tiene como propósito la unificación de la jurisprudencia en materia de acciones populares o de grupo; (vi) una vez seleccionado un asunto, el solicitante no puede desistir del trámite; y (v) el *thema decidendum* de la revisión lo determina el Consejo de Estado, quien delimita el asunto sobre el cual es necesario unificar la jurisprudencia³⁹.

17. En el asunto objeto de estudio se advierte que las órdenes contenidas en las providencias judiciales censuradas conllevan la suspensión del sistema de calificación de jueces administrativos a nivel Nacional y, en esa medida, constituyen una injerencia de las autoridades judiciales en las funciones que la Constitución asignó al órgano que gestiona la carrera judicial (el cual además califica a las accionadas). Precisamente, al desmontar el sistema de calificación de jueces, las providencias que se censuran amenazan el derecho y servicio público de los ciudadanos a la administración de justicia pues, en la práctica, ponen el riesgo la autonomía de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y condicionan el ejercicio de sus funciones constitucionales a la potestad de los jueces administrados.

Así pues, la falta de congruencia y el desconocimiento de la Constitución alegados por la accionante, comprometen los derechos fundamentales de la Nación (en particular de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y de los ciudadanos, los cuales podrían ser gravemente afectados en caso de que se exija el agotamiento de un mecanismo que se caracteriza por ser eventual.

En efecto, si en este asunto se requiere el agotamiento del mecanismo de revisión eventual, la existencia de un sistema de calificación de jueces y su aplicación dependerían de la respuesta a la solicitud de revisión eventual, que: (i) se sujeta exclusivamente a la potestad del Consejo de Estado de seleccionar el asunto, y (ii) tiene por objeto unificar su jurisprudencia.

En ese sentido, la Sala estima que en este caso particular resulta desproporcionado instar a la entidad a que solicite que se lleve a cabo la revisión eventual, cuya finalidad exclusiva es la de unificar la jurisprudencia en materia de acciones populares y de grupo. Así pues, ante la necesidad de hacer cesar la amenaza de derechos y normas constitucionales, y de definir la vigencia del sistema que fue inaplicado mediante las sentencias controvertidas, cuando no se ha seleccionado el asunto para revisión del Consejo de Estado, el medio de defensa judicial al alcance de la entidad accionante no es idóneo para obtener el amparo de los derechos invocados,

³⁸ En la sentencia C-713 de 2008, se estableció que “(...) la atribución de competencias que el legislador puede hacer al Consejo de Estado en virtud del artículo 237-1 de la Constitución, sólo puede darse en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, pero no como Tribunal de Casación, porque esa función no ha sido asignada por el Constituyente. // Las consideraciones expuestas llevan a la Corte a concluir que la facultad de revisión eventual, prevista en el inciso 1º del artículo 11 del proyecto, sólo puede hacerse como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y no como Corte de Casación.”

³⁹ Ver: CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de Unificación del 3 de septiembre de 2013, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Número de Radicado: (AP) 170013331001200901566 01.

pues éste se caracteriza por ser eventual y tener una finalidad distinta a la protección de derechos fundamentales.

En síntesis, la eventualidad de la revisión y las características del medio ordinario no garantizan que éste sea el adecuado para corregir la afectación de derechos fundamentales y normas constitucionales, lo que hace que la tutela sea el mecanismo idóneo para proteger los derechos involucrados y la supremacía de la Constitución. Por consiguiente, se cumple con el presupuesto de subsidiariedad.

18. En cuarto lugar, la acción de tutela fue **interpuesta en un término razonable**, debido a que el auto mediante el cual la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de nulidad presentada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, fue proferido el 5 de junio de 2014, y la tutela se presentó el 14 de noviembre de 2014, esto es, 5 meses después de la última actuación en el proceso en el que se profirieron las sentencias debatidas.

19. En quinto lugar, la **demandante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos**, así como las irregularidades que –estima- hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas. Adicionalmente, explicó con claridad los defectos que atribuyó a las sentencias que se cuestionan.

Así pues, la entidad accionante indicó que las decisiones judiciales proferidas en el proceso constitucional reprochado, vulneraron sus derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y de defensa, y tales objeciones fueron alegadas en el proceso judicial cuando fue posible, esto es, al presentar el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, y al solicitar la nulidad de las sentencias de primera y segunda instancia.

20. En sexto lugar, la acción de tutela **no se dirige contra un fallo de tutela**. Los demandantes acusan: *a)* la decisión del Juez 17 Administrativo de Bogotá, mediante la cual se concedió el amparo al derecho colectivo de acceso al servicio público de administración de justicia; y *b)* la sentencia mediante la cual la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmó la decisión del *a quo*.

Naturaleza y funciones del Consejo Superior de la Judicatura.

21. La Constitución 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura como un órgano administrativo y jurisdiccional-disciplinario de la Rama Judicial, que tenía por finalidad promover reglas de administración de los servicios judiciales, que respondan a los criterios de justicia material, racionalidad, celeridad, eficacia y efectividad.

Los artículos 254⁴⁰, 256⁴¹ y 257⁴² de la Constitución, asignaron al Consejo Superior de la Judicatura el ejercicio de distintas funciones, correspondientes a la administración de los recursos económicos y de personal de la justicia, y el fortalecimiento de la actividad disciplinaria, con el objetivo de garantizar la autonomía de la Rama Judicial.

Además, el Constituyente previó la existencia de las salas Administrativa y Disciplinaria, para efectos de distribuir las funciones de rango constitucional entre ellas. Así, “(...) *la Sala Jurisdiccional Disciplinaria fue creada orgánica y funcionalmente en forma autónoma. La Sala administrativa por su parte, también fue creada orgánicamente con funciones propias, para cumplir funciones administrativas, con representación de las corporaciones nominadoras y como garantía de la autonomía administrativa de la Rama Judicial perseguida por el Constituyente.*”⁴³

22. En particular, la Sala Administrativa tenía a su cargo el ejercicio de funciones relacionadas con el manejo de los recursos económicos, fiscales y humanos de la Rama Judicial, por cuanto le correspondía administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla, llevar el control del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales y crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.

En relación con la función de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura relativa a la administración de la carrera judicial, el artículo 157 de la Ley 270 de 1996 “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”, estableció que su labor consistía en “(...) *atraer y retener los servidores más idóneos, a procurarles una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de funcionarios y empleados en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento.*”

23. De otra parte, de conformidad con el numeral 3º del artículo 257 de la Constitución, el Consejo Superior de la Judicatura es un órgano constitucional, titular de una potestad reglamentaria para expedir normas de

⁴⁰ Se hace referencia a la norma **anterior** al Acto Legislativo 2 de 2015.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Sentencia C-265 de 1993; MP. Fabio Morón Díaz. En aquella ocasión la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 4º del Decreto 2652 de 1991 “[p]or el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura”, que consagra las funciones de la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura. A juicio del demandante la norma incluía funciones exclusivas de cada una de las Salas, dentro de las funciones de su sala Plena. La Corte encontró que algunas de las funciones asignadas a la Sala Plena correspondían exclusivamente a alguna de las Salas del órgano mencionado, por lo que declaró inexecutable algunos literales del artículo acusado.

carácter general que fijen las condiciones para ejercer sus funciones, las cuales se relacionan, entre otros, con la evaluación de servicios de los jueces⁴⁴.

En ese sentido, el artículo 174 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia dispone que la carrera judicial será administrada por las Salas Administrativas de los Consejos Superior o Seccionales de la Judicatura, con la participación de las Corporaciones Judiciales y de los Jueces de la República en los términos de la presente ley y los reglamentos que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

24. En suma, en el diseño inicial de la administración de la Rama Judicial, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (i) tiene a su cargo distintas funciones que garantizan la autonomía de la Rama Judicial, (ii) es titular de potestad reglamentaria de origen constitucional, que ejerce para determinar el desarrollo y ejercicio de las funciones administrativas a su cargo; y (iii) es titular, entre otros, de la función de administrar la carrera judicial, la cual incluye la calificación y evaluación de servicios de los jueces.

Naturaleza y marco normativo de la acción popular.

25. El artículo 88 de la Constitución se refiere a la acción popular como el mecanismo judicial para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, entre otros.

Además, la norma Superior prevé la obligación a cargo del Congreso de regular este mecanismo judicial, a la cual se dio cumplimiento con la expedición de la Ley 472 de 1998⁴⁵.

26. Así, el artículo 2º de la normativa mencionada define la acción popular como el medio procesal idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos, que tiene por objeto *“evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

La Corte constitucional ha estudiado la naturaleza de la acción popular en distintas ocasiones⁴⁶, y ha establecido que este mecanismo se caracteriza: *“(i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el*

⁴⁴ Ver sentencias C-307 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra; y C-805 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁵ *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.*

⁴⁶ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’⁴⁷; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos.’⁴⁸

27. En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional⁴⁹ como el Consejo de Estado⁵⁰, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

En ese sentido, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: (i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁵¹, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.⁵²

Límites a las facultades ultra y extra petita del juez popular

28. En consonancia con el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, el juez tiene a su cargo impulsar oficiosamente el trámite de la acción popular y velar por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

⁴⁷ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

⁴⁸ Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁹ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

⁵² Sobre el particular ver CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

Además, el artículo 34 de la misma normativa, determina que “[l]a sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.”

Del artículo 88 Superior y los artículos 5° y 34 de la Ley 472 de 1998, se deriva un sistema dispositivo distinto, propio de las acciones populares. Particularmente, el juez de acción popular puede proferir fallos *ultra* y *extra petita* para amparar los derechos colectivos amenazados o vulnerados. Las facultades mencionadas tienen fundamento en las siguientes razones:

a) La interpretación literal de las disposiciones citadas, según las cuales, ante la amenaza o vulneración de un derecho colectivo el juez puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la acción u omisión que dé origen a aquella circunstancia e, incluso, disponer lo necesario para volver las cosas al estado anterior a la transgresión del derecho. Así pues, en caso de que el operador judicial considere que las medidas solicitadas por el demandante no son suficientes para proteger el derecho colectivo desconocido, podrá adoptar cualquier remedio que estime conducente para restablecer su ejercicio.

b) La interpretación teleológica de las normas mencionadas, porque de su finalidad se puede establecer que, a pesar de que el actor popular no identifique con suficiencia las circunstancias que dan origen al desconocimiento del derecho colectivo, en caso de que el juez advierta que se probó un hecho transgresor que no había sido alegado específicamente por el demandante, deberá adoptar una determinación para hacerlo cesar.

Lo anterior ocurre porque se trata de una acción pública, que tiene como fin la defensa de derechos e intereses colectivos, esto es, de los cuales no es titular un sujeto determinado. Así pues, mediante esta acción no se plantean pretensiones subjetivas, sino se pone en conocimiento del juez una situación que afecta a la comunidad, pues con ésta se pretende precaver o superar la afectación de bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, es decir, hacer valer el interés general⁵³.

En ese sentido, en consideración a los fines que persigue la acción popular, es posible afirmar que el juez tiene la obligación de analizar todos los hechos que se deriven de las pruebas aportadas al proceso. Entonces, en caso de que el material probatorio permita advertir la amenaza o vulneración del derecho colectivo invocado, el operador judicial deberá adoptar las medidas que considere pertinentes para protegerlo, incluso si la circunstancia que se probó en el proceso no fue expresamente alegada por el actor popular.

⁵³ Ver sentencia C-622 de 2007; M.P. Rodrigo Escobar Gil.

c) La función del juez constitucional en el Estado Social de Derecho, que implica la obligación a su cargo de adoptar todas las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho cuyo amparo se solicita.

En términos generales, la función judicial en el Estado Social de Derecho se rige por el principio de prevalencia del derecho sustancial –artículo 228 Superior-, y en particular, la función del juez constitucional se rige también por el valor constitucional de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes -artículo 2° Superior-.

En ese orden de ideas, el juez constitucional tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias, encaminadas a hacer realidad el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. En consecuencia, las decisiones que adopte el juez en aras de proteger tales derechos (que corresponden a los colectivos en el caso de las acciones populares), deben conducir a que cese la situación que motivó la solicitud de amparo.

Lo anterior implica que el juez de la acción popular tiene el deber de analizar todos los hechos que resulten probados en el proceso y en caso de encontrar probada la amenaza o vulneración de un derecho o interés colectivo, adoptar las medidas que considere pertinentes para restituir las cosas a su estado anterior o hacer cesar la amenaza, y de ese modo hacer realidad su uso y goce.

29. En síntesis, el trámite de la acción popular se caracteriza por regirse por un sistema dispositivo especial, en el que el juez goza de la facultad de proferir fallos *extra* y *ultra petita*, de manera que: (i) si en el curso del proceso se encuentra probada una nueva circunstancia que no fue alegada por el demandante, y que configura una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, el juez de la acción popular tiene a su cargo la obligación de protegerlo; y (ii) en ejercicio de sus facultades officiosas, el juez constitucional puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda, siempre que resulte necesario para hacer cesar la vulneración o amenaza.⁵⁴

No obstante, este sistema no implica que las facultades del juez sean absolutas, pues éstas encuentran su límite en los derechos al debido proceso y de defensa del demandado. Así pues, las determinaciones que se adopten en una acción popular están circunscritas a la *causa petendi* de la demanda, lo que significa que el operador judicial no puede decidir con fundamento en hechos y pretensiones que no tengan relación con los que le fueron puestos en conocimiento por el actor popular.

30. Al analizar las facultades officiosas del juez constitucional, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que, en ejercicio de su deber de proteger los derechos colectivos, el juez de la acción popular está

⁵⁴Ver sentencia T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

facultado para proferir fallos *ultra petita* y *extra petita* y, por regla general, el ejercicio de tales facultades no desconoce el principio de congruencia que rige a los operadores judiciales.

31. Por ejemplo, en **sentencia del 16 de mayo de 2007**⁵⁵, la Sección Tercera del Consejo de Estado se refirió al principio de congruencia previsto en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil⁵⁶ (actualmente artículo 281 del Código General del Proceso⁵⁷), y determinó que en el trámite de las acciones populares éste tiene un alcance menos restringido, porque su naturaleza constitucional, su ámbito de protección colectivo o difuso que desborda el límite del interés particular, y su finalidad, consistente en conseguir la protección integral de un derecho de rango superior y de interés general, autorizan al juez a adelantar las decisiones que más se ajusten a los objetivos superiores de esta acción.

Así pues, una vez se presenta la demanda, el juez popular adquiere la facultad de fallar a partir de los hechos planteados, conforme a lo probado dentro del proceso, sin que su decisión final se limite a la apreciación particular que el actor popular expone en sus pretensiones. Entonces, de conformidad con la ley, existe la posibilidad de que el juez constitucional amplíe e incluso supere la *causa petendi*, mediante fallos *extra* y *ultra petita*, siempre que con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado o amenazado.

⁵⁵CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 16 de mayo de 2007, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01252-02. En aquella ocasión un ciudadano consideró que se desconocían los derechos a la moralidad pública y al servicio público de salud porque el dinero de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA no era invertido en la prestación de salud del régimen subsidiado. En consecuencia, solicitó que se trasladara la totalidad de los recursos a los entes territoriales del país que se ordenara que hacia el futuro, los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, sean efectivamente presupuestados y ejecutados. En primera instancia, el Tribunal se refirió a la las transferencias de los recursos del Sistema General de Participaciones y negó el amparo. El *ad quem* revocó la decisión y concedió el amparo de los derechos colectivos alegados, en consideración a que el *a quo* había desconocido el principio de congruencia porque se pronunció sobre las transferencias y no sobre la destinación de los recursos del FOSYGA (que era la pretensión de la demanda), los cuales no debían tener una apropiación previa a su destinación.

⁵⁶Artículo 305. “**CONGRUENCIAS.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio.”

⁵⁷Artículo 281. “**Congruencias.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio. (...)”

Particularmente, como lo advirtió la sentencia en cita, “(...) *el juez popular está revestido de amplias facultades, para **definir** la protección del derecho, **prevenir** la amenaza o vulneración y, **procurar** la restauración del daño en caso de que éste se produzca*” (Negrillas en el texto original), sin exceder los límites que surgen de los hechos de la demanda, pues es a partir del debate de estos que se protegen los derechos de contradicción y de defensa.

32. Del mismo modo, en **sentencia del 16 de octubre de 2007**⁵⁸, el Consejo de Estado determinó que en ejercicio de sus facultades, el juez que decida sobre una acción popular no puede invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda, pues al modificar *motu proprio*, la conducta trasgresora, se desconocen el derecho fundamental al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

En consecuencia, a pesar de que las facultades del juez de la acción popular son amplias, es claro que la decisión final debe ser congruente con el curso que hayan tomado los hechos. Entonces, aunque la decisión del juez no se contrae exclusivamente a los sucesos indicados en la demanda, la acción u omisión que se encuentre probada debe guardar relación con la *causa petendi*, a fin de garantizar el derecho de defensa del accionado.

33. Recientemente, en **sentencia del 29 de abril de 2015**⁵⁹, la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, reiteró la jurisprudencia sobre el alcance del principio de congruencia en el trámite de acciones populares. Particularmente, estableció que por las amplias facultades que goza el juez constitucional, la aplicación del principio de congruencia en materia de acciones populares es más flexible, pues es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda.

En efecto, en este tipo de procesos el principio de congruencia no es absoluto, debido a la naturaleza de la acción y a las particularidades del derecho objeto de protección, a tal punto que el juez puede oficiosamente vincular al proceso a otros posibles responsables y la decisión final debe referirse al curso que tomen los hechos, de manera que la sentencia no se contrae exclusivamente a

⁵⁸CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 16 de octubre de 2007, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 41001-23-31-000-2004-00351-02. En aquella oportunidad el Consejo de Estado estudió la acción popular instaurada por un ciudadano con el fin de cuestionar el cambio de una vía por parte de una urbanizadora, lo cual modificaba una servidumbre necesaria para que las personas ingresaran a unos barrios colindantes con la urbanización en construcción. El juez popular se abstuvo de declarar la violación por los hechos alegados, pero encontró probada la afectación de los derechos colectivos por la contaminación a una quebrada como consecuencia del proyecto urbanístico. El Consejo de Estado revocó la decisión y negó el amparo a los derechos colectivos por encontrar que el *a quo* había cambiado por completo la *causa petendi*.

⁵⁹CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015, Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Radicación número: 253073331701201000217-01. En esa oportunidad la Corporación conoció de una acción popular presentada ante la vulneración de derechos colectivos generada con ocasión de un contrato de concesión relacionado con actividades mineras. Específicamente señaló que a pesar de que no se había solicitado expresamente que se exigiera el pago de las regalías generadas con ocasión de las labores de explotación, se ampararían el derecho a la moralidad administrativa y el interés del patrimonio público y se ordenaría su pago, pues al requerir el amparo del derecho a la moralidad administrativa se podía deducir la necesidad de pronunciarse sobre ese tema, el cual además estaba probado en el proceso.

los hechos de la demanda, siempre y cuando aquellos **tengan relación con la causa petendi**.

34. En conclusión, el sistema dispositivo especial por el que se rigen las acciones populares, implica que el juez puede tener en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que se trate de la misma acción u omisión que el actor planteó como transgresora de los derechos o intereses colectivos, puesto que la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda.⁶⁰

La anulación y suspensión de actos administrativos mediante la acción popular.

35. El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 antes citado, determina que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer y, en términos generales, exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo.

La disposición mencionada suscitó una discusión jurisprudencial y doctrinaria alrededor de la posibilidad de que el juez popular anule actos administrativos, cuando encuentre probado que con estos se vulneran derechos o intereses colectivos. En efecto, existieron dos posiciones contradictorias sobre el tema:

36. De un lado, en algunas sentencias y luego de unificar jurisprudencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado determinó que en aquellos casos en los cuales la legalidad de un acto administrativo cuestionado era la causa o un factor determinante para la indagación acerca de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, el juez válidamente podría hacer el análisis correspondiente y tomar las decisiones a que hubiera lugar, e incluso declarar la nulidad del acto, siempre que concurrieran dos elementos *a)* la prueba de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, y *b)* la prueba de que los actos administrativos estuvieran incurso en alguna de las causales de nulidad prescritas en el Código Contencioso Administrativo.

La posibilidad de anular actos administrativos mediante acciones populares, tenía sustento en los siguientes argumentos:

⁶⁰CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Número de Radicación: 73001-23-31-000-2010-00472-01. El ciudadano promovió acción popular contra el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y la constructora CSS CONSTRUCTORES S.A., tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente; por cuanto consideró que en una carretera había una alcantarilla que podía causar un accidente. En ese caso no se probó que la alcantarilla estuviera en las condiciones alegadas por el actor, pero en el proceso la Policía aportó un estudio en el que se demostraba que en ese punto de la vía existía una curva que causaba accidentes. En consecuencia, el juez concedió las pretensiones y el Consejo de Estado confirmó la decisión por considerar que no era incongruente porque tenía que ver con el mismo derecho colectivo y era una situación que generaba el riesgo alegado por el actor popular.

a) La interpretación gramatical del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 deja ver que el juez de la acción popular es competente para estudiar la legalidad de actos administrativos y anularlos si amenazan o vulneran derechos colectivos. La norma en cita dispone lo siguiente:

“Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. (...)”

De la disposición mencionada, se puede deducir que los actos administrativos son una de las actuaciones que amenazan o vulneran derechos e intereses colectivos, y el Legislador reconoció esa eventualidad y expresamente asignó la competencia al juez constitucional para analizar la legalidad de tales actos y en caso de considerarlo pertinente, anularlos.⁶¹

b) Con fundamento en la interpretación teleológica de la norma, es posible afirmar que la procedencia de la anulación no implica el desplazamiento de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, pues se trata de mecanismos con una finalidad distinta a la de la acción popular.

Así pues, las acciones ordinarias tienen como finalidad el restablecimiento del orden jurídico general o abstracto, o de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, mientras que el objeto de la acción constitucional, es la protección y restablecimiento de los derechos colectivos. En este orden de ideas, no se puede decir que la acción constitucional sea subsidiaria de la ordinaria, porque su objeto es diferente.

Por consiguiente, no basta con que el juez constitucional encuentre que el acto administrativo transgreda normas de carácter superior, sino que además deberá encontrar demostrada la conducta imputada y la vulneración o amenaza de los derechos colectivos.⁶²

c) Aunque la acción popular es de naturaleza constitucional, su trámite no ha sido atribuido a una nueva jurisdicción diseñada e instituida para el efecto sino que, por disposición de la ley, se asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual tiene a su cargo ejercer el control judicial de tales autoridades o entidades.

⁶¹ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Auto del 1º de febrero de 2001, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación número: 253929 CE-SEC1-EXP2001-NAP148 AP-148. Esta decisión se profirió antes de que la Sección Primera adoptara la tesis de la improcedencia de la anulación de actos administrativos.

⁶² Ver CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (i) sentencia del 18 de mayo de 2000, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros. Radicación número: 251350 CE-SEC3-EXP2000-NAP038. AP-038; y (ii) sentencia del 21 de febrero de 2007, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP)

Así, la protección de los derechos e intereses colectivos que resulten amenazados o vulnerados por la actividad de entidades públicas o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas, coincide con el objeto propio de tal jurisdicción. Entonces, “(...) cuando el juez administrativo decide una acción popular (...) lo debe hacer con su ropaje natural, esto es con la plenitud de las atribuciones que le han sido conferidas como órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; por consiguiente, puede juzgar actos administrativos, hechos, omisiones, operaciones y contratos estatales, sin que ello afecte las particularidades, fines y propósitos de las acciones populares.”⁶³

De este modo, bajo el criterio de la jurisdicción unificada, se garantizan la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, la primacía de los derechos, y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

d) Cuando se transgrede un derecho o interés colectivo a través de acciones voluntarias que trascienden la órbita de quienes ejercen la función administrativa y de una u otra manera se relacionan o vinculan a la comunidad, corresponde al juez de cada caso, evaluar la medida adecuada y necesaria para evitar la violación o conjurarla a través del retorno de las cosas a su estado anterior.

Entonces, si el remedio idóneo es dejar sin efectos estas manifestaciones, es decir, declarar la nulidad de actos administrativos, porque sólo de ese modo es posible restituir las cosas a su estado anterior a través de la declaratoria de nulidad, debe hacerlo, porque de ese modo se hace efectiva la connotación subjetiva que se predica de un derecho o interés colectivo.

En efecto, con fundamento en la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, es posible afirmar que el ordenamiento jurídico debe prever “(...) no solo instrumentos procesales para alegar ante los jueces su protección, sino dotarlos de la capacidad de tomar decisiones efectivas que logren repeler la amenaza o remediar las consecuencias de la violación de derechos o intereses colectivos.”⁶⁴

37. De conformidad con esa postura jurisprudencial, cuando el objeto de la pretensión consistía en cuestionar la legalidad de un acto el juez podría arribar a alguna de las siguientes conclusiones:

“(...) que se amenazan o vulneran derechos colectivos y que el objeto jurídico es ilegal, caso en el cual se procederá con la suspensión o

⁶³CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Aclaración de voto del Consejero Mauricio Fajardo Gómez, a la sentencia del 25 de mayo de 2006, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 25000-23-25-000-2002-01089-01(AP).

⁶⁴ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP).

anulación del acto administrativo correspondiente, para amparar los derechos colectivos;

que se amenazan o vulneran derechos colectivos y que el objeto jurídico es legal: en este supuesto no sería posible jurídicamente suspender o anular el acto o contrato por cuanto las reglas propias de la legalidad indican que el objeto jurídico es válido; no obstante, el juez deberá adelantar las medidas pertinentes, se reitera, diferentes a la suspensión o anulación del objeto jurídico, para evitar la amenaza o hacer cesar la vulneración.

que no se amenazan ni vulneran derechos colectivos y que el objeto jurídico es ilegal, evento en que no será posible suspender o anular el acto administrativo, dado que la razón de ser de la acción popular es la protección de los derechos colectivos y no de la legalidad, pues para el amparo de ésta existen las acciones ordinarias;

que no se amenazan o vulneran derechos colectivos y que el objeto jurídico es legal, hipótesis que dará lugar, claramente, a desestimar las pretensiones.” (Subrayado en el texto original)⁶⁵

38. De otro lado, la Sección Primera del Consejo de Estado⁶⁶ y algunos doctrinantes, establecieron que en el trámite de la acción popular no podía declararse la nulidad del acto porque este mecanismo no versa sobre su legalidad. No obstante, el juez sí puede suspender su ejecución o aplicación al constatar la violación o amenaza de derechos o intereses colectivos.

Así pues, a juicio de la Sección Primera, cuando el actor pretendiera que el juez ordenara la nulidad del acto administrativo y que como consecuencia de ello el acto desapareciera del mundo jurídico, la acción popular era improcedente. En contraste, si se constataba que un acto administrativo podía ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, su aplicación o ejecución podía ser suspendida con miras a proteger tales derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de los actos sólo podía ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo.

La tesis relativa a la imposibilidad de anular actos administrativos se basa en las razones que a continuación se explican:

a) El sentido gramatical de la expresión “hacer o no hacer”, contenida en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, permite concluir que el juez constitucional

⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia del 21 de mayo de 2008, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 76001-23-31-000-2005-01423-01.

⁶⁶ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo (i) Sección Primera. Sentencia del 21 de febrero de 2008, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00230-01; y (ii) Sección Primera. Sentencia del 8 de julio de 2010, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 47001 2331 000 2003 01046 02.

no tiene competencia para anular actos administrativos, a pesar de que amenacen o vulneren derechos e intereses colectivos.

Entonces, las facultades previstas en la norma en mención no incluyen la anulación de actos administrativos, porque tal decisión no se deriva de la facultad de impartir órdenes de hacer o no hacer. Por consiguiente, sólo cuando el juez administrativo conoce de una acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo y anularlo.⁶⁷

b) El artículo 10 de la misma normativa establece que no es necesario agotar la vía gubernativa, lo que indica que no procede la anulación de actos administrativos, pues si procediera sería necesario agotarla.

c) Si el demandante dispone de otro mecanismo de defensa judicial, idóneo para obtener la anulación de un acto administrativo, debe acudir a éste, pues el juez constitucional no puede usurpar la competencia del juez ordinario.

Lo anterior, por cuanto el Constituyente consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de la seguridad jurídica y del acceso efectivo a la administración de justicia, por lo que la acción popular no se instituyó para desconocer las acciones judiciales ordinarias ni como un procedimiento alternativo a las mismas.⁶⁸

Por ende, aceptar la anulación de los actos mediante esta acción constitucional implicaría admitir que el Legislador instituyó un sistema que desconoce las acciones judiciales ordinarias, y consagró una dualidad de procedimientos que congestiona los despachos judiciales, interpretación que no puede ser admitida.⁶⁹

d) Aunque en la acción popular el juez no tiene competencia para decretar la nulidad de un acto porque no está facultado para definir la legalidad del mismo, sí se puede suspender su ejecución o aplicación cuando se advierta que viola o amenaza derechos e intereses colectivos.⁷⁰

Lo anterior ocurre porque los actos administrativos, como expresión de la acción de las autoridades públicas, también pueden ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, y cuando ello se acredita, el juez

⁶⁷ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 12 de julio de 2001, Consejero Ponente: Tarcisio Cáceres Toro. Radicación número: 253679 17001-23-31-000-2000-0981-01 AP-114.

⁶⁸ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Sentencia del 13 de septiembre de 2000, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: NR: 254088 13001-23-31-000-2000-9008-01. AP-575.

⁶⁹ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A. Sentencia del 18 de mayo de 2000, Consejero Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda. Radicación número: 251342. CE-SEC2-EXP2000-NAP036. AP-036.

⁷⁰ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de noviembre de 2005, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 25000 2325 000 2003 01278 01.

constitucional solamente puede decretar la suspensión de su aplicación o ejecución con miras a proteger tales derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de los actos (es decir, su legalidad), sólo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo.⁷¹

39. Sin embargo, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011⁷² zanjó la discusión al respecto, y estableció que no hay lugar a que los jueces declaren la nulidad de actos administrativos a través de acciones populares, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 144. “PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.” (Negrillas fuera del texto).

La norma transcrita fue declarada exequible por esta Corporación en la **sentencia C-644 de 2011**, en la que se estableció que la prohibición incluida en la norma constituye una medida legítima del órgano Legislativo para armonizar la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración.

40. En conclusión, es claro que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Ley 1437 de 2011 y la interpretación que de esa norma ha hecho la Corte Constitucional: (i) el juez popular no tiene competencia para anular actos administrativos, incluso si encuentra probado que mediante estos se violan derechos colectivos; (ii) el juez popular está facultado para suspender la ejecución de un acto administrativo cuando advierta que éste amenaza o vulnera derechos e intereses colectivos, y encuentre probado que el acto es ilegal; y (iii) el juez popular no tiene competencia para suspender un acto administrativo cuando se amenazan o vulneran derechos colectivos y el objeto jurídico es legal, pero en ese caso el juez deberá adelantar las medidas pertinentes, **diferentes a la suspensión**, para evitar la amenaza o hacer cesar la vulneración. En ese sentido, de conformidad con el artículo 4º Superior, el

⁷¹ Ver CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. (i) sentencia del 13 de septiembre de 2000, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: 254088 13001-23-31-000-2000-9008-01. AP-575; y ii) sentencia del 13 de septiembre de 2002, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: 13001233100020009008 01. AP-575.

⁷² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

juez puede inaplicar un acto administrativo cuando, a pesar de ser legal, considera que su aplicación viola la Constitución.

Sin embargo, la Sala advierte que la tesis que admite la suspensión y niega la posibilidad de anulación de los actos administrativos en acciones populares (adoptada por el Legislador) presenta distintas dificultades:

Primero, nada impediría que la suspensión decretada en el trámite de la acción popular sea indefinida, con lo que se viola la seguridad jurídica y la certeza en el derecho. En efecto, al adoptar una orden de este tipo, se presenta una indeterminación que atenta contra la seguridad jurídica porque comporta la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, que a su vez sigue existiendo, en forma indefinida en el tiempo, pues a diferencia de la tutela que se concede como mecanismo transitorio, la acción popular no tiene esa autorización legal.

Segundo, por tratarse de una medida que tiene como origen una tesis que parte de la división de jurisdicciones, puede suceder que existan fallos contradictorios, esto es, que en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se niegue la nulidad del acto administrativo y en el proceso de acción popular se resuelva suspenderlo, o sencillamente se mantenga la suspensión en forma permanente porque no podrá existir un nuevo pronunciamiento, en vía de acción popular, sobre la invalidez del acto, so pena de afectar la cosa juzgada.

En consecuencia, la norma contenida en la Ley 1437 de 2011 acarrea distintos problemas a los que se enfrentarán los jueces de acciones populares al decidir sobre la legalidad de un acto administrativo, pues a pesar de verificar que el acto es nulo, solamente pueden decretar la suspensión.

Esta situación impone una carga adicional a los jueces que resuelvan acciones populares, quienes deberán argumentar con suficiencia qué implicaciones tiene la suspensión de un acto administrativo que amenace o vulnere derechos o intereses colectivos y por qué razón es posible adoptar esa medida en caso de que el juez contencioso haya negado la nulidad de un acto.

41. En concordancia con lo expuesto en precedencia, la Sala procede a estudiar si en este caso se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y de defensa, de la Nación – Rama Judicial (particularmente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), con ocasión de las providencias dictadas por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá.

En particular, la Sala resolverá los dos problemas jurídicos planteados, a saber: (i) si incurre en alguna causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales una sentencia mediante la cual un juez ampara los derechos alegados en una acción popular, con fundamento en hechos y

pretensiones distintos de los que fueron planteados en la demanda por el actor; y (ii) si puede un juez, en el marco de un proceso de acción popular, ordenar al ente autónomo que administra la carrera judicial y lleva el control del rendimiento de los despachos judiciales, que adopte medidas específicas relacionadas con el ejercicio de tales funciones y suspender la aplicación de un acto administrativo proferido en ejercicio de dichas potestades.

Las decisiones reprochadas en sede constitucional incurrieron en un defecto fáctico.

42. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se produce cuando el juez toma una decisión:

“(...) sin que los hechos del caso se subsuman adecuadamente en el supuesto de hecho que legalmente la determina⁷³, como consecuencia de una omisión en el decreto⁷⁴ o valoración de las pruebas; de una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios.

*Para la Corte, el defecto fáctico puede darse tanto en una dimensión positiva⁷⁵, que comprende los supuestos de una valoración por completo equivocada, o en la fundamentación de una decisión en una prueba no apta para ello, como en una dimensión negativa⁷⁶, es decir, **por la omisión en la valoración de una prueba determinante**, o en el decreto de pruebas de carácter esencial⁷⁷.”(Negrillas fuera del texto)⁷⁸*

43. En este caso, los jueces de primera y segunda instancia en el proceso de acción popular determinaron que (i) las normas que regulan el proceso de calificación, sumadas al fenómeno de anormalidad y congestión judicial recurrente en los juzgados administrativos, ponen en riesgo la prestación del servicio de administración de justicia bajo parámetros de eficiencia y calidad, y (ii) un sistema de calificación basado en el rendimiento estadístico deriva en la baja calidad de las decisiones que profieren los jueces.

El accionante indica que las autoridades judiciales accionadas no contaron con el sustento probatorio suficiente para afirmar que se generaba un incentivo negativo al privilegiar el rendimiento estadístico sobre la calidad, pues aquella apreciación tuvo como fundamento la opinión del juzgador

⁷³ Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-159 de 2002, se define el defecto fáctico como “la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal a partir de pruebas válidas”.

⁷⁴ Cabe resaltar que si esta omisión obedece a una negativa injustificada de practicar una prueba solicitada por una de las partes, se torna en un defecto procedimental, que recae en el ejercicio del derecho de contradicción.

⁷⁵ Cfr. Sentencias SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-538 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-061 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁶ Ver sentencias T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-567 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁷ Nuevamente, remite la Sala a la sentencia SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁸ Sentencia T-704 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

respecto de que la planta de personal de los juzgados administrativos no se adecuaba a la cantidad de trabajo y que el número de despachos judiciales es reducido, situación que potencializa la congestión judicial.

44. De las pruebas que fueron analizadas⁷⁹, el *a quo* de la acción popular realizó la valoración probatoria que se describe a continuación:

En primer lugar, el juez hizo referencia al número de juzgados administrativos creados por la Sala Administrativa. Advirtió que éste se determinó tras dividir el número de expedientes que serían remitidos por los Tribunales a los juzgados, por el promedio de egresos reportados por los magistrados de los tribunales administrativos.

En relación con este hecho, el juez determinó que (i) para fijar el número de juzgados no se tuvo en cuenta el volumen estimado de ingresos de procesos de la jurisdicción contenciosa (dado por el ingreso histórico de procesos), sino sólo el número de expedientes que serían remitidos a los juzgados, por lo que el dividendo debía ser superior al que efectivamente se usó para determinar el número de juzgados; y (ii) las estadísticas que tomó la Sala Administrativa para establecer el promedio de egresos de procesos por magistrado, no concuerda con el reporte de las estadísticas al cual el juez tiene acceso mediante la página *web* de la entidad.

Por consiguiente, concluyó que “(...) *la cantidad de Juzgados Administrativos creados fue totalmente insuficiente, pues, además de no considerarse una variable fundamental, como lo era el volumen promedio de ingresos para los juzgados administrativos, se tomaron datos de egresos promedio por Magistrado que no correspondían a la realidad, sobredimensionándolos.*”⁸⁰

En segundo lugar, el juez accionado enlistó los asuntos sobre los que tiene competencia el juez administrativo y la conformación de su planta de personal. Tras hacer el recuento de estos dos temas, señaló que “(...) *la composición de las plantas de personal, a primera vista, no se adecua con la problemática de congestión recurrente, con la especialidad y trascendencia de las competencias y con las exigencias de rendimiento para efectos de*

⁷⁹Las partes allegaron las siguientes pruebas: (i) distintos documentos que sirvieron de soporte para la creación y puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos en el territorio nacional, (ii) el texto del Acuerdo PSAA08-4874 de junio de 2008, “*por medio del cual se determina el rendimiento esperado o Capacidad Máxima de Respuesta de los despachos judiciales de tercer nivel*”, (iii) el oficio por medio del cual el Presidente del Consejo de Estado solicitó suspender el sistema de calificación de jueces para el período 2007-2008; (iv) información estadística remitida por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, correspondiente al promedio anual de ingresos y egresos por juzgado administrativo para el período 2006-2009, (v) “Libro de Medición del Tiempo Procesal en la Gestión Judicial Moderna”, del cual se deduce que antes de la puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos, los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa registraban una duración promedio de 926 días calendario, superior al promedio global nacional de 732 días calendario; (vi) un estudio efectuado por la Universidad del Rosario como consecuencia del contrato de consultoría 133 de 2007, en el que se señaló que el número de despachos creados era insuficiente para el número de procesos a cargo; (vii) las calificaciones de los jueces administrativos para los periodos 2007 y 2008 y de los jueces civiles para los periodos comprendidos entre los años 2003 y 2008; y (viii) un informe estadístico del DANE en el que, a solicitud del juez, enlistó cuáles son los municipios con menos de 70.000 habitantes en Colombia.

⁸⁰ Folio 32, Cuaderno 2.

calificación. Esta composición de la planta de personal repercute en la calidad y en la eficiencia de la prestación del servicio de administración de justicia, pues potencializa un esfuerzo dirigido a la tramitación de los casos fáciles y repetitivos.”⁸¹

En tercer lugar, el *a quo* (i) se pronunció sobre la importancia de la carrera judicial, (ii) describió el sistema de evaluación y calificación de servicios establecido en el Acuerdo 1392 de 2002, (iii) indicó que la jurisdicción contencioso administrativa tiene a su cargo un mayor volumen de procesos declarativos y de condena que la jurisdicción ordinaria y tales asuntos tardaban más tiempo en resolverse, e (iv) hizo referencia a la implementación de las medidas de descongestión adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para los años 2008, 2009 y 2010; que implicaron la creación de distintos juzgados administrativos de descongestión.

Con fundamento en los hechos mencionados, el juez concluyó que “(...) *no existe una adecuación entre el sistema de evaluación diseñado con muchos años de anterioridad para una estructura judicial en operación y la puesta en marcha de los Juzgados Administrativos, que entraron a funcionar con un número escaso de Despachos Judiciales y una planta de personal insuficiente. En efecto, el Acuerdo de calificación data de 2002 y fue diseñado para unos despachos judiciales cuyo funcionamiento y composición burocrática se remontan por décadas hacia atrás.*”⁸²

45. Por su parte, al resolver la apelación el *ad quem* estudió el cargo por indebida valoración de la prueba y avaló la valoración efectuada por el juez de primera instancia. Específicamente, estableció que no era “(...) *acertado señalar que las decisiones adoptadas en la sentencia [de primera instancia] carecen de soporte probatorio, pues expresamente en la sentencia gravada el juez identificó cada uno de los medios de prueba, en este caso documental, que le sirvieron para adoptar las decisiones contenidas en la sentencia.*”

46. De las providencias controvertidas se evidencia que en este caso las autoridades accionadas concluyeron que el sistema de calificación de jueces administrativos vulnera el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, a pesar de que no se demostró que el Acuerdo 1392 de 2002 generara una baja calidad en las decisiones de los operadores judiciales, al recompensar la cantidad sobre la calidad de las decisiones proferidas.

En efecto, de las pruebas que fueron analizadas por los jueces, esto es, los distintos estudios sobre la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa, los datos que daban cuenta de la proporción existente entre el volumen de trabajo y el número de juzgados creados, y la necesidad permanente de las medidas de descongestión; no era posible colegir que las normas que regulan el proceso de calificación y el fenómeno de anormalidad

⁸¹ Folio 34, Cuaderno 2.

⁸² Folio 40R, Cuaderno 2.

y congestión judicial recurrente en los juzgados administrativos, pusieran en riesgo la prestación del servicio de administración de justicia bajo parámetros de eficiencia y calidad.

En este sentido, las sentencias censuradas incurrieron en un defecto fáctico por indebida valoración de la prueba, por cuanto la premisa de la que parte la supuesta transgresión del derecho colectivo de administración de justicia (la existencia de un sistema que sacrifica la calidad y la eficiencia), **nunca se probó en el proceso**. En efecto, en el trámite no existió soporte técnico para determinar que al privilegiarse el rendimiento estadístico se sacrificaba la calidad de las decisiones, ni tampoco se contó con una prueba que evidenciara la violación de los derechos colectivos fueron protegidos.

Los jueces demandados adoptaron decisiones que carecían de motivación.

47. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales por falta de motivación, conlleva el incumplimiento de los servidores judiciales de la obligación a su cargo de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones⁸³. En efecto, el deber de justificar las decisiones judiciales garantiza la transparencia de las providencias y previene la arbitrariedad del juez.

En la **sentencia T-233 de 2007**⁸⁴, esta Corporación precisó que “(...) *la motivación suficiente de una decisión judicial es un asunto que corresponde analizar en cada caso concreto. Ciertamente, las divergencias respecto de lo que para dos intérpretes opuestos puede constituir una motivación adecuada no encuentra respuesta en ninguna regla de derecho. Además, en virtud del principio de autonomía del funcionario judicial, la regla básica de interpretación obliga a considerar que sólo en aquellos casos en que la argumentación es decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o, en últimas, inexistente, puede el juez de tutela intervenir en la decisión judicial para revocar el fallo infundado. En esos términos, la Corte reconoce que la competencia del juez de tutela se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad.*”

Por otra parte, la jurisprudencia ha determinado que no corresponde al juez de tutela establecer a qué conclusión debió llegar la autoridad judicial accionada, sino señalar que la providencia atacada presenta un grave déficit de motivación que la deslegitima como tal.⁸⁵

48. En este caso, existen dos defectos que comportan la falta de motivación en las sentencias que se estudian, a saber: (i) no se argumentó con suficiencia por

⁸³ Sentencia C-590 de 2005 antes citada.

⁸⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸⁵ Sentencia T-247 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

qué la acción popular era procedente, y (ii) se ordenó “inaplicar” un acto administrativo y proferir uno nuevo, sin existir un análisis sobre su legalidad.

49. En primer lugar, en concordancia con las consideraciones generales de esta sentencia, la acción popular es procedente cuando: (i) existe una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales, (ii) existe un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) se prueba una relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

En este caso, las providencias judiciales controvertidas determinaron que la cantidad de juzgados administrativos creados por el Consejo Superior de la Judicatura fue insuficiente. Con fundamento en dicha premisa se estableció que del diseño del sistema de calificación de jueces administrativos (que se alega, sólo obedece a la cantidad de decisiones proferidas), “(...) *es posible colegir que al juez administrativo se le presenta un dilema ético: la calificación satisfactoria de su desempeño (asunto de interés personal) o el desarrollo de una labor eficiente y de calidad (asunto de interés público). El hecho mismo de existir la posibilidad de un dilema ético implica que el servicio público de la administración de justicia se encuentra en riesgo.*”

En ese sentido, los jueces concluyeron que el dilema ético que afecta la función de los jueces administrativos, pone en riesgo la adecuada prestación de ese servicio y no garantiza la eficiencia y la calidad del servicio. En consecuencia, afirmaron que las normas que regulan el proceso de calificación ponen en riesgo la prestación del servicio de administración de justicia.

50. La Sala considera que la argumentación de los jueces es abiertamente insuficiente, pues establece (i) que existe una acción por parte de la autoridad demandada, que es la expedición de normas que califican a los jueces con fundamento en criterios de rendimiento determinados por una cifra cuantitativa; y (ii) que la fijación de tales criterios enfrenta a los jueces a un dilema ético que pone en riesgo el servicio público de administración de justicia.

Del recuento realizado por la Sala se evidencia la falta de motivación de las sentencias controvertidas. En efecto, hace falta establecer cuál es la razón por la que el hecho de que el dilema ético descrito exista (lo cual además, de conformidad con el análisis del defecto fáctico precedente, nunca se probó), conlleva que se ponga en riesgo la eficiencia en la administración de justicia por parte de los operadores judiciales.

Primero, en las sentencias no se argumentó con suficiencia la supuesta vulneración, pues nunca se expresó por qué razón el hecho mismo de existir la posibilidad de un dilema ético, derivaba en la prestación deficiente del servicio público de la administración de justicia.

Segundo, a juicio de la Sala no se identificó un nexo causal entre la acción – las normas que regulan los criterios de calificación de los jueces- y la vulneración -el dilema ético para el juez-, que conlleva un riesgo para el servicio público de la administración de justicia.

Tercero, nunca se explicó por qué el sistema de calificación era contrario a los derechos colectivos y qué tenía que ver dicho sistema con el número de juzgados administrativos.

En síntesis, las providencias carecen de motivación suficiente para demostrar la procedencia de la acción popular y, en esa medida, incurrieron en un defecto que hace procedente la tutela en este caso. Así, las autoridades judiciales accionadas omitieron justificar con razones objetivas el impacto real del sistema de calificación de jueces sobre la eficiencia del derecho colectivo protegido, lo cual era un deber ineludible, **máxime si se tiene en cuenta que eran destinatarios específicos del acto administrativo que inaplicaron**, y en la práctica resolvieron sobre su propia calificación.

51. En segundo lugar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 35 a 40 de la presente sentencia, de acuerdo con la jurisprudencia de las Secciones Primera y Tercera Consejo de Estado, el juez popular (i) está facultado para suspender la ejecución de un acto administrativo cuando advierta que éste amenaza o vulnera derechos e intereses colectivos, y encuentre probado que el acto es ilegal y (ii) en caso de que acto administrativo amenace o vulnere derechos colectivos y el objeto jurídico sea legal, el juez no puede suspender su ejecución, por lo que deberá adelantar las medidas pertinentes, para evitar la amenaza o hacer cesar la vulneración (dentro de las cuales está aplicar una excepción de inconstitucionalidad e inaplicar el acto).

52. En esta oportunidad se evidencia que las autoridades judiciales accionadas decidieron “inaplicar” el Acuerdo 1392 del 21 de marzo de 2002 “[p]or el cual se reglamenta la evaluación y calificación de servicios de los funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial”, y ordenaron a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en el término de 6 meses a partir de la notificación de la sentencia, elaborara y expidiera un sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, tras un proceso en el que se garantizara la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo.

53. La Sala observa que la concurrencia de las órdenes mencionadas evidencia que, aunque los jueces ordenaron “inaplicar” el acuerdo, en la práctica lo anularon porque suspendieron su ejecución para todos sus destinatarios y ordenaron que se profiriera un nuevo sistema de calificación para los jueces administrativos, que lo reemplazara.

Sobre este punto cabe señalar que según el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, la anulación de actos administrativos mediante acciones populares no

está permitida, por lo que en principio se podría pensar que las sentencias censuradas desconocieron la norma referida. No obstante, la demanda de acción popular fue radicada el 20 de mayo de 2009, motivo por el cual su trámite no se rigió por la normativa mencionada.

En este orden de ideas, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y una parte de la doctrina, era posible que los jueces anularan un acto administrativo en el trámite de esta acción popular, siempre y cuando encontraran que el acto era ilegal.

No obstante, en este caso los jueces accionados no justificaron la “inaplicación” decretada y en ningún momento se refirieron directamente a las disposiciones contenidas en el acto administrativo, ni analizaron con suficiencia su relación con la supuesta amenaza del derecho colectivo de acceso al servicio público de administración de justicia. Empero, por intuir que se estaba ante el riesgo producido porque los jueces podrían enfrentarse a un dilema ético, decretaron la suspensión del acuerdo y ordenaron proferir uno nuevo.

De ahí que sea posible concluir que las providencias también carecen de motivación porque no analizaron la legalidad del acto, lo cual era necesario para declarar su nulidad.

54. Ahora bien, si en gracia de discusión se admitiera que se trató de la suspensión de un acto administrativo, a pesar de que esta determinación es plausible a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado y los artículos 34 de la Ley 472 de 1998 y 144 de la Ley 1437 de 2011, tal facultad **no es absoluta**, pues la suspensión de la ejecución de un acto debe estar precedida de un análisis sobre su legalidad, debido a que este tipo de decisión implica la pérdida de su fuerza ejecutoria.

Sin embargo, tal y como se señaló, los jueces no efectuaron el análisis de legalidad del Acuerdo 1392 del 21 de marzo de 2002, necesario para adoptar como remedio la suspensión de su ejecución. Por consiguiente, incluso si se pensara que se trató de una suspensión, está demostrado que las sentencias carecen por completo de motivación.

Además, cabe resaltar que en el escrito de impugnación la parte demandada explicó que la legalidad del Acuerdo 1392 del 21 de marzo de 2002 había sido cuestionada en dos ocasiones, y el Consejo de Estado lo había declarado legal en ambos casos (la entidad demandada allegó la copia de tales providencias, tanto en el proceso de la acción popular, como en el trámite de esta tutela⁸⁶).

⁸⁶ Se trata de las sentencias proferidas (i) el 11 de octubre de 2012, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, un ciudadano demandó el Acuerdo No. 1392 de 2002, el Acuerdo PSAA06-3346-3346 de 2006, y el Acuerdo No. PSAA08-4874 de 2008. El Consejo de Estado negó la nulidad en relación con el sistema de calificación de jueces de tercer nivel consagrada en el Acuerdo No. 1392 de 2002 (Folios 378-400 Cuaderno 3); (ii) el 12 de agosto de 2010, por la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado, en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que un ciudadano demandó el

En consecuencia, dado que el *ad quem* de la acción popular tuvo conocimiento de que existían pronunciamientos del Consejo de Estado en los que se había declarado la legalidad del acto administrativo que presuntamente constituía la acción vulneradora del derecho colectivo de acceso a la administración de justicia, tenía la obligación de argumentar por qué era posible decretar la suspensión indefinida y ordenar que se proferiera uno nuevo, a pesar de que el juez administrativo había decidido sobre su legalidad.

Así pues, el Tribunal accionado desconoció el deber de motivar la providencia, pues era claro que el fallo contradecía las sentencias proferidas en dos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, la decisión de suspender el acto carece por completo de motivación porque, a pesar de existir decisiones en un sentido distinto, las desconoció sin presentar ninguna razón clara que justificara tal contradicción⁸⁷, y de esa manera transgredió el principio de seguridad jurídica.

55. Por último, cabe aclarar que en este caso la denominación contenida en las órdenes dictadas por los jueces accionados no corresponde a la realidad, pues la inaplicación de una norma se presenta cuando en un **caso concreto** su aplicación desconoce la Constitución. Por el contrario, en los fallos objeto de reproche se dejó sin fuerza ejecutoria un acuerdo **para todos sus destinatarios** y se dispuso la expedición de uno nuevo, lo cual no corresponde a la figura de la inaplicación por inconstitucionalidad.

En conclusión, las determinaciones adoptadas por los jueces en el trámite de la acción popular, en relación con la inaplicación del acto y la orden de proferir uno nuevo, carecen por completo de motivación, pues omitieron examinar la legalidad del acto y, en caso de considerar que era legal, establecer por qué en procedía inaplicar por inconstitucional el acuerdo.

Las sentencias objeto de análisis en esta tutela desconocieron el precedente del Consejo de Estado.⁸⁸

56. El precedente es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las

Acuerdo No. 1392 de 2002, el Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda (Folios 401-414, Cuaderno 3).

⁸⁷ En la sentencia del Tribunal se hace referencia a este argumento, pero la razón para descartarlo es incomprensible. Específicamente, el *ad quem* de la acción popular determina lo siguiente: “*El argumento esgrimido adolece de vocación de prosperidad, porque la cosa juzgada material que se dio en el asunto citado, [se refiere a la sentencia proferida en el proceso de nulidad contra el Acurdo 1392 de 2002] únicamente cobija los aspectos fácticos y jurídicos que rodearon esa precisa situación fáctica y jurídica, por manera que pretender extender esos efectos a actos administrativos distintos e incluso posteriores, no puede ser de recibo. (...) La situación definida en la sentencia traída por el apoderado de la demanda, no puede extender ultractivamente sus efectos de cosa juzgada a actos administrativos que no fueron materia de acusación por medio de la acción que desató dicha providencia judicial.*” (Folio 93, Cuaderno 2).

⁸⁸ Esta consideración reitera las reglas sobre el desconocimiento del precedente contenidas en la sentencia SU-172 de 2015; M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

autoridades judiciales al momento de emitir un fallo⁸⁹. Lo anterior atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La primera razón se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica. Esto debido al evidente desconocimiento de esos derechos y principios, que implicaría no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado.

El segundo argumento se basa en el reconocimiento del carácter vinculante del precedente, en especial si es fijado por órganos cuya función es unificar jurisprudencia. Como lo ha explicado esta Corte tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que *“el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX..., sino una práctica argumentativa racional”*⁹⁰. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

57. Esta Corporación fijó los parámetros que permiten determinar si en un caso es aplicable o no un precedente. Así la sentencia T-292 de 2006⁹¹, estableció que deben verificarse los siguientes criterios: i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; ii) que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y iii) que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez no le es exigible dar aplicación al mismo.

58. De otro modo, cuando los funcionarios judiciales encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando i) hagan referencia al precedente que no van a aplicar y ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta del por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa⁹². Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

⁸⁹ Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁰ C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹¹ Reiterada en muchas oportunidades. Cfr., T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-1033 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo y T-285 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

⁹² Cfr., T-082 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta última, dicho en otras palabras se explica: *“La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales*

En esa medida, sólo cuando un juez se aísla de un precedente establecido y plenamente aplicable a determinada situación, sin cumplir con la carga argumentativa antes descrita, incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial. Debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

59. Esta Corte ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente *horizontal* hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que, el *vertical* apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

Ahora bien, como se explicó líneas atrás, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza legítima y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del sistema⁹³.

En la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son ineludibles, debido a que el Derecho es dado a los operadores jurídicos a través del lenguaje, herramienta que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el Derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados⁹⁴. Eso genera la necesidad de que, en primer lugar, sea el juez el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y, en segundo lugar, haya órganos que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

60. El carácter vinculante, obligatorio y de fuente de derecho de la jurisprudencia emanada de las altas cortes en sus respectivas jurisdicciones y de la Corte Constitucional en todo el ordenamiento jurídico, está ampliamente reconocido hoy en día. Así, en sentencia C-816 de 2011⁹⁵, esta Corte explicó

se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.”

⁹³ Cfr. T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: “En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable.”

⁹⁴ Según lo establecen algunas corrientes doctrinales del derecho.

⁹⁵ M. P. Mauricio González Cuervo. Cfr. 5.4.2. Fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las jurisdicciones -jurisprudencia constitucional-.

que “la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como **órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones**. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores.” (Negrilla fuera del texto)

28. En síntesis, los órganos judiciales de cierre cumplen el papel fundamental de unificar la jurisprudencia, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica y necesidad de coherencia del orden jurídico.

61. En el caso objeto de análisis, la entidad accionante afirma que las providencias controvertidas incurren en un defecto sustantivo porque violan el principio de congruencia porque las consideraciones y las órdenes adoptadas se apartan por completo de los hechos y pretensiones contenidos en la demanda de acción popular.

A pesar de que el accionante no encuadró específicamente los hechos descritos en alguna modalidad de defecto sustantivo, en aplicación del principio *pro actione* que rige las acciones constitucionales, cabe preguntarse en qué causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales se enmarca dicha censura. En particular, los límites al principio de congruencia, presuntamente transgredidos por los jueces accionados, han sido fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así pues, la Sala puede deducir que no se debe analizar si en este caso las providencias censuradas incurrieron en un defecto sustantivo, sino determinar si se configuró un defecto por el desconocimiento del precedente fijado por el Consejo de Estado en relación con el asunto descrito.

62. Tal y como se estableció en los fundamentos jurídicos 28 a 34 de esta providencia, en ejercicio de su deber de proteger los derechos colectivos, el juez de acción popular está facultado para proferir fallos *ultra* y *extra petita* y, por regla general, el ejercicio de tales facultades no desconoce el principio de congruencia que rige a los operadores judiciales.

No obstante, en casos como el presente, en el que las partes han controvertido las sentencias de instancia por considerar que los jueces han excedido tales facultades, la Corporación antes mencionada ha reiterado que la competencia de los jueces populares para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca, tienen como límite los hechos de la demanda, pues es a partir de su debate que se garantizan los derechos de contradicción y de defensa.

Así pues, al conocer de asuntos que comparten el mismo problema jurídico en

relación con las facultades *ultra* y *extra petita* del juez popular, el Consejo de Estado ha determinado que el operador judicial puede tener en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que se hayan probado dentro del proceso y se trate de la misma *causa petendi*, es decir, de la acción u omisión que el actor planteó como transgresora de los derechos o intereses colectivos.

Entonces, en los casos en que se ha comprobado que el análisis del juez se dio sobre hechos y pretensiones totalmente diferentes a los que dieron origen a la demanda, se ha entendido que el juez excedió sus facultades de proferir fallos *ultra* y *extra petita*. Por ejemplo, las sentencias (i) del 16 de mayo de 2007 – en el que el *a quo* efectuó el análisis de la eventual violación del derecho colectivo a la prestación del servicio de salud en relación con las transferencias de los recursos del Sistema General de Participaciones, a pesar de que el demandante señaló que la vulneración se configuraba porque el dinero de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA no era invertido en la prestación de salud del régimen subsidiado– y (ii) del 16 de octubre de 2007 - en la que el *a quo* amparó el derecho al ambiente sano ante la posible contaminación de una quebrada, a pesar de que se había alegado que se trataba de la vulneración a la movilidad de las personas residentes en un barrio ante el cambio de sentido de una vía-.

63. Ahora bien, en el caso objeto de estudio se evidencia que, al igual que en las providencias citadas como precedente por esta Sala de Revisión, el juez cambió por completo la *causa petendi* contenida en la demanda. En efecto, el ciudadano presentó la acción popular por considerar que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura vulneraba los derechos colectivos a la moralidad pública, a la defensa del patrimonio público, y al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna; debido a que había expedido una serie de actos administrativos mediante los cuales determinó la capacidad máxima de respuesta de los juzgados laborales para los años 2007 y 2008 (i) sin consultar las particularidades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) de forma extemporánea; y (iii) de forma clandestina.

Con fundamento en los hechos antes descritos, el actor popular solicitó: (i) que se declarara la nulidad de los artículos 1º y 2º del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008, en relación con la determinación de la capacidad máxima de respuesta para los jueces administrativos, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008; (ii) que se suspendiera de inmediato el proceso de calificación de los jueces administrativos que se encontraban inscritos en carrera; y (iii) que se ordenara al Consejo Superior de la Judicatura realizar un proceso de calificación con fundamento en unas pautas ponderadas de calificación que correspondieran a las particularidades propias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Los jueces de instancia, por su parte, determinaron que en este caso la acción popular no era procedente para controvertir la legalidad del acto

administrativo contra el cual se presentó la demanda, pero manifestaron que de las pretensiones del accionante se derivaba la necesidad de analizar todas las normas que regulan la calificación de servicios de los jueces administrativos.

Particularmente, el juez de primera instancia concluyó que el diseño del proceso de calificación, sumado al fenómeno de anormalidad y congestión judicial recurrente en los juzgados administrativos, ponían en riesgo la prestación del servicio de administración de justicia bajo parámetros de eficiencia y calidad.

En consecuencia, el juez amparó el derecho de acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, inaplicó el Sistema de Evaluación y Calificación para los jueces administrativos, contenido en el Acuerdo 1392 del 21 de marzo de 2002, ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en el término de 6 meses a partir de la notificación de la sentencia, elaborara y expidiera un sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos y exhortó a la Sala Administrativa para que adelantara las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para replantear el número de juzgados administrativos permanentes y su planta de personal, a través de la asignación de recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial.

El Tribunal accionado confirmó el fallo de primera instancia por compartir los mismos argumentos del juzgado, consistentes en que el dilema ético que afecta su función, pone en riesgo la adecuada prestación de ese servicio y no garantiza la eficiencia y la calidad del servicio.

64. La Sala estima que las providencias mencionadas desconocen el precedente fijado por el Consejo de Estado, en tanto del recuento de los hechos se evidencia que las quejas del actor popular se circunscribían a una serie de decisiones, a su juicio arbitrarias, adoptadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, relacionadas específicamente con la calificación de jueces administrativos en los periodos 2007-2008 y 2008-2009.

Sin embargo, los jueces de primera y segunda instancia establecieron (i) que la acción popular no era procedente para discutir la nulidad del acuerdo que fijó la cifra correspondiente al rendimiento estimado de los jueces para los periodos mencionados, y (ii) que de los hechos se derivaba la necesidad de pronunciarse sobre la totalidad del sistema de calificación de jueces y de la cantidad de despachos judiciales y sus cargas laborales (sin que estos dos últimos asuntos tengan relación con el sistema de calificación reprochado).

Lo anterior evidencia la incongruencia entre la *causa petendi* y lo estudiado y concedido por el juez popular. En efecto, los operadores judiciales se apartaron de los hechos que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos colectivos y de las pretensiones contenidas en la demanda, y, en la

práctica, reformaron el objeto de la controversia, de manera que transgredieron los límites de sus facultades *extra y ultra petita*.

65. En este orden de ideas, la Sala estima que al modificar los hechos y las pretensiones del actor popular, los jueces desconocieron los límites que les impuso el precedente vertical, sin justificar la razón por la que se apartaban de las reglas sentadas por el Consejo de Estado. En ese sentido, las autoridades accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de la demandada, la cual no tuvo la oportunidad de oponerse al cuestionamiento que, *motu proprio*, hicieron los jueces sobre la totalidad del sistema de calificación de los jueces administrativos.

Las autoridades judiciales accionadas eran competentes para ordenar el cumplimiento de las funciones constitucionales a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

66. El artículo 29 Superior⁹⁶ prevé la garantía constitucional del juez natural que consiste en que previamente se definan quiénes son los jueces competentes, que estos tengan carácter institucional y que una vez asignada la competencia para conocer un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una institución.⁹⁷

Con fundamento en el precepto citado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que se está en presencia de un defecto orgánico cuando el funcionario que profiere determinada decisión, carece de manera **absoluta** de la competencia para hacerlo.

67. En el caso que se analiza la accionante determinó que las autoridades accionadas incurrieron en un defecto orgánico debido a que las autoridades judiciales no eran competentes para a) ordenar las condiciones, forma y procedimiento, para administrar la carrera judicial, en particular, la evaluación de servicios de los jueces administrativos, y b) exhortar a la accionante para que gestionara la obtención de recursos presupuestales con una destinación específica, como es la creación de jueces administrativos de carácter permanente y el ajuste de su planta de personal.

Lo anterior no es cierto, porque la naturaleza de la acción popular permite que ante (i) la acción u omisión de cualquier autoridad (sin importar si se trata de una autoridad autónoma, de origen constitucional, etc.), (ii) la amenaza o vulneración de derechos colectivos, y (iii) la relación causa-efecto entre ambos; el juez ordene a la autoridad accionada, cumplir con los deberes jurídicos a su cargo (bien sean de acción o de abstención).

⁹⁶ Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)”

⁹⁷ Ver sentencia C-208 de 1993.

Así pues, aunque en este caso las providencias judiciales controvertidas incurren en múltiples defectos que hacen que sea necesario dejar sin efectos la totalidad de la decisión de segunda instancia, para la Sala es claro que si en un caso distinto al que se estudia, en el que concurren los requisitos para que sea procedente la acción popular, el juez ordena a una autoridad dar cumplimiento a sus funciones y mediante un exhorto le indica de qué manera debe hacerlo, no se incurre en un defecto orgánico, porque tales órdenes concretarían el amparo de los derechos colectivos desconocidos por la autoridad demandada.

Conclusiones y decisión a adoptar

68. Del análisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

- Una sentencia proferida en un proceso de acción popular, incurre en un defecto fáctico, cuando deriva los hechos supuestamente transgresores de los derechos colectivos de apreciaciones personales, sin contar con un soporte técnico que acredite las acciones u omisiones que se dan por demostradas.
- Una sentencia proferida en un proceso de acción popular, carece de motivación, cuando deja de lado el análisis de los requisitos para que proceda el amparo, y omite demostrar la vulneración de los derechos colectivos y su relación de causalidad con la acción u omisión alegada.

En efecto, cuando se concede el amparo en una acción popular es necesario que concurren los 3 requisitos derivados de la Ley 472 de 1998, que han sido reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es: (i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento con sus deberes legales, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

- La decisión mediante la cual un juez de acción popular ordena la suspensión de la ejecución de un acto administrativo, carece por completo de motivación, cuando omite evaluar la legalidad del acto.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el juez popular: (i) no tiene competencia para anular actos administrativos, incluso si encuentra probado que mediante estos se violan derechos colectivos; (ii) está facultado para suspender la ejecución de un acto administrativo cuando advierta que éste amenaza o vulnera derechos e intereses colectivos, y encuentre probado que el acto es ilegal; y (iii) no tiene competencia para suspender un acto administrativo cuando se amenazan o vulneran derechos colectivos y el objeto jurídico es legal, evento en el cual deberá adoptar medidas diferentes a la suspensión, para evitar la amenaza o hacer cesar la vulneración (dentro de las cuales está aplicar una excepción de inconstitucionalidad).

- La decisión mediante la cual un juez de acción popular se aparta de los hechos que dan origen a la presunta vulneración de los derechos colectivos y de las pretensiones contenidas en la demanda, incurre en un defecto sustantivo al desconocer la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual las facultades *extra* y *ultra petita* de los jueces administrativos encuentran un límite en la *causa petendi*.

- Cuando en una providencia un juez de acción popular ordena a una autoridad dar cumplimiento a sus funciones y le indica de qué manera hacerlo, no incurre en un defecto orgánico, porque tales órdenes realizan el amparo de los derechos colectivos desconocidos por la autoridad demandada.

En efecto, la naturaleza de la acción popular permite que ante la acción u omisión de cualquier autoridad (sin importar si se trata de una autoridad autónoma, de origen constitucional, etc.), la amenaza o vulneración de derechos colectivos, y la relación causa-efecto entre ambos; el juez ordene a la autoridad accionada, cumplir con los deberes jurídicos a su cargo (bien sean de acción o de abstención).

Del análisis del caso planteado, es preciso concluir que la tutela es procedente contra la decisión del 21 de febrero de 2014, dictada por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá el 30 de abril de 2012, que concedió el amparo del derecho colectivo de acceso a la administración de justicia.

Por las anteriores razones, la Sala **concederá** la tutela solicitada por la Directora de la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial, en calidad de delegada de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y **revocará** la sentencia de segunda instancia, proferida por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Por lo tanto, se **dejará sin efecto** 21 de febrero de 2014, dictada por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjueces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y **ordenará** a esa autoridad que profiera una nueva decisión en la que se pronuncie respecto de los hechos y pretensiones formulados en la acción popular.

Específicamente, el Tribunal deberá decidir sobre la supuesta vulneración del derecho colectivo a la administración de justicia ante la presunta aplicación de reglas retroactivamente y de forma oculta para los períodos 2007-2008 y 2008-2009 y, con fundamento en ello, determinar si es posible acceder a las pretensiones del actor, consistentes en: (i) declarar la nulidad de los artículos 1° y 2° del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008, en relación con la determinación de la capacidad máxima de respuesta para los jueces administrativos, correspondiente al periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008; (ii) suspender de inmediato el proceso de calificación de los jueces administrativos que se encuentren inscritos en carrera; y (iii) ordenar al Consejo Superior de la Judicatura realizar un proceso

de calificación con fundamento en unas pautas ponderadas de calificación que correspondan a las particularidades propias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y a la realidad fáctica de los juzgados administrativos, en lo referente a la carga laboral y planta de personal.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las decisiones adoptadas el 16 de septiembre de 2015, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y el 22 de enero de 2014, por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo impetrado.

SEGUNDO. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida por la Sección Primera, Subsección B -Sala de Conjuces- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 21 de febrero de 2014, y **ORDENAR** a esta autoridad que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados en esta decisión.

TERCERO. Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General