

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

Tutela contra providencia judicial - Fallo de segunda instancia

Radicación No. 11001-03-15-000-2014-03030-01

Tutelante: Carolina Reyes Castillo

Tutelados: Tribunal Administrativo de Santander y otros

La Sala decide la impugnación interpuesta por la señora Carolina Reyes Castillo contra la sentencia de 11 de febrero de 2015, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó la solicitud de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

La señora Carolina Reyes Castillo, en nombre propio, instauró tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y judicial y de acceso a la administración de justicia que consideró vulnerados por el Juzgado 13 Administrativo Oral de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, con ocasión de las providencias de 17 de junio y 4 de septiembre de 2014, mediante las cuales se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que había presentado contra la

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bucaramanga en razón a que operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

De igual manera, por vía de esta acción constitucional la actora cuestionó los actos de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga, en los que se le ordenó devolver cierta suma de dinero, que recibió de más por concepto de salario, mientras se desempeñó en el cargo de Profesional Universitario Grado 14, adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander.

A título de amparo constitucional solicitó:

“A. Tutelando el derecho fundamental al debido proceso administrativo:

- 1. Ordenar a la Dirección Ejecutiva Seccional de la Rama Judicial Bucaramanga, que en el término improrrogable de 48 horas deje sin efectos, mediante acto administrativo formal las siguientes actuaciones: Oficio D.E.S.R.J. No. 02128 del 14 de marzo de 2013; Oficio D.E.S.R.J. No. 02317 del 21 de marzo de 2013; Oficio J.C 2606 del 3 de abril de 2013; Oficio D.E.S.A.J. No. 03564 del 30 de abril de 2013; Resolución 3232 del 15 de mayo de 2013; Oficio J.C. 4230 del 21 de mayo de 2013; Resolución 3987 del 2 de agosto de 2013; Resolución 0022 del 8 de enero de 2014, por medio de las cuales se me ordena y conmina a reintegrar unas sumas de dinero que fueron pagadas de buena fe o se resuelven los recursos interpuestos contra los actos administrativos irregulares expedidos por esta entidad.*
- 2. Prevenir a la Dirección Ejecutiva Seccional de la Rama Judicial Bucaramanga para que en caso de requerir revocar los actos administrativos que ordenaron el pago de los salarios a favor de la accionante, se solicite consentimiento previo a la titular del derecho o, en su defecto, proceda directamente a demandar la revocatoria parcial de sus propios actos administrativos.*

Ahora bien, en caso de que la Honorable Sala no considere la viabilidad de los amparos arriba solicitados; en subsidio de ello, muy respetuosamente le solicito se decreten los siguientes amparos:

B. Tutelando el derecho fundamental al debido proceso judicial:

Dejar sin efectos tanto el auto de fecha 17 de junio de 2014 proferido por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bucaramanga en el que se rechazó de plano la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra la Dirección Ejecutiva Seccional de la Rama Judicial de Bucaramanga, como el auto proferido por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Santander que confirmó la decisión del Juez Trece (13) Administrativo de primera instancia.

Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Juez Trece (13) Administrativo decidir la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime que a la fecha, no ha operado la caducidad de la acción por cuanto NO existe tan siquiera un solo acto administrativo formal de carácter particular y concreto a partir del cual se cuente el término de caducidad, pues los actos administrativos atacados en la presente acción de tutela, son actos irregulares.

Prevenir al Juez Trece (13) Administrativo del Circuito y al Tribunal Administrativo de Santander, actuar de conformidad con los postulados del debido proceso judicial que se encuentran estipulados en la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado”.¹

2. Hechos

Del expediente se extraen los siguientes fundamentos fácticos, que a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará:

Hechos en relación con los Oficios expedidos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga

- Que la señora Reyes Castillo, desde el 15 de abril de 2009, venía desempeñándose como empleada de la Rama Judicial²
- Que mediante Resolución No. 2294 de 31 de enero de 2012, fue nombrada en provisionalidad en el cargo de Profesional

¹ Folio 6 de la tutela.

² La actora no hizo mención al cargo que ocupaba.

Universitario Grado 14, adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander. Cargo que desempeñó hasta el 8 de agosto de 2014.

- Que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga expidió el oficio D.E.S.R.J. No. 02128 del 14 de marzo de 2013 en el que le solicitó devolver la suma de \$ 6.975.553, que recibió de más por concepto de salario, mientras desempeñaba el cargo de Profesional Universitario Grado 14.
- Que posterior a este requerimiento la accionante, en escrito de 20 de marzo de 2013, presentado ante el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga se notificó por conducta concluyente y solicitó que se aclarara respecto al cargo que ocupaba.
- En vista de ello, la entidad expidió los Oficios D.E.S.R.J. No. 02317 de 21 de marzo de 2013 y J.C 2606 de 3 de abril de 2013 donde: a) se le reiteraba la solicitud de reintegro del dinero y aclaraba la nominación de su cargo que ocupaba y b) se requería para que se acercara a la Oficina de cobro coactivo.
- Luego la tutelante el 5 de abril de 2013, dirigiéndose al Director Ejecutivo de Administración Judicial de Bucaramanga, manifestó que recibió la comunicación por la cual se aclaró el oficio 02128 de 2013, donde expresó que si bien existen unos oficios donde se le comunican sobre la devolución de un dinero, lo cierto es que *“no se me notifica el acto administrativo que ordenó el reintegro de esos mayores valores cancelados”*.

- Posterior a dicha petición, la entidad dictó el Oficio D.E.S.A.J. No. 03564 de 30 de abril de 2013 en el que informó que le reiteraba el contenido del primer requerimiento, esto es, la devolución de cierta suma de dinero que recibió de más por salario. Pero pese a lo anterior, indicó que los requerimientos o comunicaciones que se le habían expedido en su contra “*no constituyen propiamente acto administrativo, sino como en sus respectivos contenidos se enuncia, una mera información...*”.
- Que en ejercicio del derecho de petición³ solicitó que se le informara sobre ciertos aspectos y se expidiera los documentos requeridos, de los que se encuentran entre otros los siguientes:
i) Acto Administrativo por el cual se le ordenó cancelar dineros a la Administración Judicial, ii) Constancia de Ejecutoria del Acto Administrativo por el cual se ordena la cancelación de los valores cobrados y iii) Copia del proceso de Cobro coactivo.
- Que el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga expidió la Resolución No. 3232 del 15 de mayo de 2013, por medio de la cual se le ordenó a la señora Reyes Castillo el reintegro de cierta suma de dinero que recibió de más y donde se le informó que contra la referida resolución procedía recurso de reposición.
- Tal petición se resolvió con Oficio J.C. 4230 de 21 de mayo de 2013, por parte del Área Jurídica de la referida Dirección Ejecutiva, en el que se le manifestó que en dicha dependencia no se estaba tramitando proceso administrativo de cobro coactivo en su contra. Que, además con oficio D.E.S.R.J. No.

³ Dirigido ante la Abogada Ejecutora de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial

02128 del 14 de marzo de 2013, “se le está informando el valor a reintegrar y la normatividad por la cual se le canceló de forma incorrecta el salario...”.

- La accionante interpuso recurso de reposición que se resolvió mediante la Resolución No. 3987 de 2 de agosto de 2013, la cual decidió no reponer la decisión inicial y declaró que en vista de que no presentó en forma subsidiaria el recurso de apelación la vía gubernativa quedaba agotada.
- Mediante Resolución No. 0022 del 8 de enero de 2014 se resolvió el recurso de apelación propuesto por la tutelante contra las referidas resoluciones. Tal recurso se rechazó por no cumplir con lo estipulado en el artículo 77 del CPACA⁴.

Hechos en relación con las providencias judiciales

- Que el 21 de febrero de 2014, la accionante promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las referidas resoluciones, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 13 Administrativo de Bucaramanga, el cual, por providencia del 17 de junio de 2014, rechazó de plano la demanda por operar el fenómeno de la caducidad de la acción.

⁴ **Art. 77...** Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido, 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer, 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio...”. Además, es de anotar que en tal resolución si bien no se menciona el artículo 78 de la misma normatividad para rechazar el recurso, lo cierto es que también se dio aplicación a dicho artículo pues éste reza lo siguiente: “Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo...”.

- Esa providencia fue apelada por la demandante y el 4 de septiembre de 2014, el Tribunal Administrativo de Santander confirmó la decisión de primera instancia, esto es, de rechazar la demanda.

3. Sustento de la vulneración

La parte actora consideró que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial de Bucaramanga al incurrir en una vía de hecho por defecto procedimental.

Lo anterior, porque la referida Entidad desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado y las normas que regulan la revocatoria de actos administrativos de contenido particular y concreto, esto porque en el entender de la peticionaria *“cualquier trámite de revocatoria de los actos que ordenaron el pago de los salarios pagados por más de un año, debió ir precedido de una solicitud de consentimiento del titular del derecho para su correspondiente revocación, máxime cuando las situaciones jurídicas se encontraban en firme y debidamente ejecutadas”*.

Que además, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no había caducado pues en -el sentir de la actora- el término de los 4 meses debió contarse a partir de la Resolución 0022 del 8 de enero de 2014⁵ *“pues fue a partir de este que se agotó el trámite administrativo adecuado”*.

Por último, la señora Reyes Castillo afirmó ser sujeto de especial protección, pues se determinó que perdió el 55.37% de la capacidad laboral y, por ende, la tutela debe prosperar para evitar que se cause

⁵ “Por medio de la cual se decide sobre la concesión de un Recurso de Apelación”.

un perjuicio irremediable.

4. Trámite de la solicitud de amparo

La Sección Cuarta de esta Corporación, mediante auto de 4 de noviembre de 2014 admitió la tutela y ordenó notificar a los integrantes del Tribunal Administrativo de Santander, al Juez Trece Administrativo de Bucaramanga y al Director Ejecutivo Seccional de la Administración Judicial de Bucaramanga.

En esa misma providencia, resolvió negar la medida provisional que había solicitado la actora al no evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable.

5. Argumentos de Defensa

5.1 Del Juzgado 13 Administrativo de Bucaramanga

El Juez titular de ese Despacho de manera general, frente a la petición subsidiaria de la presente solicitud de amparo solicitó declarar la improcedencia de la misma, -pues en su sentir- *“reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, ha precisado que la acción de tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial, como lo establece el artículo 6 núm. 1 del Decreto 2591 de 1991, salvo que se imponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Precisó que el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue debidamente sustentado conforme a la normatividad aplicable al caso concreto.

Que, además la parte actora tuvo la oportunidad de controvertir la decisión de rechazo de la demanda, al punto que apeló y la providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander.

5.2 Del Tribunal Administrativo de Santander

La Magistrada Ponente de la decisión censurada contestó la tutela de manera general sin precisar sus argumentos específicos frente a cada uno de los reproches que trae la tutelante en la presente solicitud de amparo.

Se opuso a la presente acción constitucional. Asimismo, después de transcribir el auto de 4 de septiembre de 2014 (que confirmó el rechazo de la demanda promovida por Reyes Castillo), concluyó que la decisión se adoptó después de examinar las normas pertinentes y confrontarlas con los hechos de la demanda ordinaria.

6. Intervención de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial como tercero con interés

El Director Ejecutivo de Administración Judicial solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela haciendo referencia solo a la legalidad de las providencias judiciales censuradas.

Que lo pretendido por la peticionaria no es otra cosa que convertir la tutela en una tercera instancia y que se debatan nuevamente las situaciones de hecho y de derecho, las cuales ya fueron definidas por los jueces naturales de primera y segunda instancia.

Que en todo caso, después de revisar tales providencias, advierte que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sí estaba caducada y que la actora no puede ejercer la tutela simplemente para subsanar la omisión en que incurrió en el proceso ordinario.

Finalmente, adujo que no está configurado el perjuicio irremediable al que acudió la señora Reyes Castillo.

7. La sentencia de tutela de primera instancia

Mediante sentencia del 11 de febrero de 2015 la Sección Cuarta de esta Corporación denegó las pretensiones de la solicitud de amparo.

Antes de entrar al fondo del asunto hizo la siguiente precisión en el acápite que denominó “*cuestión preliminar*” donde afirmó que solo se limitaría a estudiar la acción constitucional frente a las providencias judiciales censuradas, pues como la actora ejerció sus medios de defensa solo le restaba definir si fue acertada la decisión de rechazar la demanda ordinaria, por caducidad de la acción.

Ahora bien, una vez hecha esta precisión pasó la referida Sección a pronunciarse sobre las providencias judiciales, donde se destacan los siguientes argumentos:

“Es evidente que el oficio DESRJ No. 02128 del 14 de marzo de 2013 definió la situación particular de Carolina Reyes Castillo, en cuanto le ordenó reintegrar \$6.975.553, pagados de más por concepto de salario. Y las resoluciones 3232 del 15 de mayo de 2013, 3987 del 2 de agosto de 2013 y 022 del 8 de enero de 2014, simplemente atendieron la petición de la actora que

buscaba revivir los términos para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Siendo así, a la Sala no le cabe duda de que Carolina Reyes Castillo debió demandar el oficio DESRJ No. 02128 de 2013, en los 4 meses siguientes a la fecha en que se notificó por conducta concluyente. Es decir, como quedó probado que el 20 de marzo de 2013 la señora Reyes Castillo conoció la orden de reintegrar el dinero pagado en exceso, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debió presentarse a más tardar el 21 de julio de 2013, conforme con el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Pero como la demanda ordinaria se presentó el 21 de febrero de 2014 y no se dirigió contra el acto administrativo que afectó su situación, se imponía el rechazo”.

Respecto al perjuicio irremediable que invocó la actora, precisó que ese argumento no enerva la decisión que aquí se adopta. Pues a juicio de la Sala, ante la orden de reintegrar el dinero, *“lo propio era que la actora acudiera oportunamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demostrar que era ilegal el acto administrativo de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga. Pero sí no ejerció oportunamente el mecanismo legal previsto para hacer valer sus derechos, no puede ejercer la tutela como un mecanismo alternativo e invocar un inexistente perjuicio irremediable...”.*

8. La impugnación

La accionante impugnó el fallo de primera instancia, con el fin de que se revoque el mismo para, que en su lugar se acceda a la protección de los derechos fundamentales reclamados. Los argumentos del escrito de impugnación fueron los siguientes:

Respecto a los oficios que le comunicaron la devolución de cierta suma de dinero, que recibió de más por concepto de salario.

Precisó que los oficios por los cuales se le requirió a efectos de que devolviera cierta suma de dinero, debió mediar previamente la aquiescencia del particular afectado. Que a falta de consentimiento de éste, estaba en la obligación de demandar sus propios actos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Respecto de las providencias judiciales censuradas.

Indicó que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no caducó pues en su sentir el término de los 4 meses debió contarse a partir de la Resolución 0022 del 8 de enero de 2014⁶ “*pues fue a partir de este que se agotó el trámite administrativo adecuado*”. Que en criterio de la señora Reyes Castillo sí constituye un verdadero acto administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

No obstante, esta causal de improcedencia se excepciona, a las voces del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, cuando el reclamo de

⁶ “Por medio de la cual se decide sobre la concesión de un Recurso de Apelación”.

protección se propone como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el que será valorado por el juez constitucional según las circunstancias en las que se encuentre el actor con el fin de establecer que el medio judicial ordinario no resulta idóneo para evitarlo o remediarlo.

- 1. Respeto de la petición principal de la solicitud de amparo: Que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga “deje sin efecto mediante acto administrativo formal” los oficios por los cuales se le ordena la devolución de cierta suma de dinero.**

La Sala precisa que como se indicó una de las características de la acción de tutela es la subsidiariedad, por tal motivo la petición de amparo de dejar sin efecto dichos actos administrativos es improcedente en virtud del artículo 6 numeral 01 del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política” que a su tenor literal reza:

“Art. 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

- 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante...”**

Lo anterior, porque si la señora Reyes Castillo consideraba que tales oficios o requerimientos vulneraban su derecho fundamental al debido proceso administrativo tenía a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción

Contenciosa Administrativa, el cual ejerció y que adelante analizaremos ya que el segundo reproche de la tutela de la referencia radica precisamente en la censura que tiene la accionante frente a las providencias judiciales proferidas en dicho proceso.

Así las cosas, la Sala declarará improcedente la tutela en relación con la petición frente a dejar sin efectos los citados actos administrativos.

Ahora bien, comoquiera que la tutela tiene una petición subsidiaria referida a que se deje sin efectos los autos de 17 de junio y 4 de septiembre, ambos de 2014 proferidos por el Juzgado Trece Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, mediante los cuales se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y, se confirmó tal decisión respectivamente, pasa ahora la Sala a analizar dicho reproche previo a referirse a la evolución histórica de la tutela contra providencia judicial.

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

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente que el conflicto o el reclamo, contó con debate y definición judicial idóneo y eficaz por el juez natural

competente, pues operó el “*medio de defensa judicial*” existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades⁷, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales especiales de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)⁸.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en

⁷ En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁸ Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o transgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

“(…)

De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente”⁹ (subrayas y negrita de la Sala).

⁹ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

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

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

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

3. Exámen de los presupuestos

Para comenzar con el estudio de los parámetros esenciales para que sea viable abordar de fondo la tutela por estar dirigida contra providencias judiciales, se advierte lo siguiente: i) Que por tratarse uno de los autos censurados de segunda instancia, no existe medio de impugnación ordinario para controvertirlo; ii) Que el amparo fue solicitado en un plazo razonable, pues la providencia de segunda instancia que confirmó la decisión del a quo data del 4 de septiembre de 2014, esto es, habiendo transcurrido no más de dos meses desde que se presentó la solicitud¹⁰ y iii) Que la misma no se dirige contra sentencias de tutela, pues son autos los que se están aquí controvirtiendo.

Ahora bien, los demás parámetros también se superan por cuanto la decisión que se cuestiona impidió el inicio del proceso judicial, donde se debate precisamente sobre la oportunidad del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que representa la posibilidad de ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia.

Entonces comoquiera que se cumplen los requisitos generales de la tutela contra providencia judicial, la Sala procederá a abordar el estudio del caso concreto.

4. Caso concreto: Análisis de las providencias judiciales cuestionadas

¹⁰ 28 de octubre de 2014.

En el sub examine la tutelante controvierte los autos de 17 de junio de 2014 y 4 de septiembre del mismo año, dictados por el Juzgado Trece Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, mediante los cuales se rechazó de plano por caducidad la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y se confirmó tal decisión, respectivamente.

La accionante señala que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso judicial, porque el término de caducidad debió contarse a partir de la Resolución 0022 del 8 de enero de 2014 “*pues fue a partir de este que se agotó el trámite administrativo adecuado*” y no desde el Oficio D.E.S.R.J. No. 02128 del 14 de marzo de 2013 que -en sentir de la actora- no constituye acto administrativo, como sí lo concluyeron las autoridades judiciales accionadas.

A partir de lo anterior, es del caso señalar que una de las decisiones judiciales censuradas, esto es, la del Tribunal Administrativo de Santander sustentó la confirmación del rechazo de la demanda por caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes argumentos:

“Así las cosas, se tiene que el oficio D.E.S.R.J. No. 02128 de fecha 14 de marzo de 2013, efectivamente configuró una situación jurídica para la accionante y los oficios y resoluciones siguientes a éste solo la reiteran, por lo que a partir de su notificación debe contabilizarse el término de 4 meses que señala el artículo 164 numeral 2 inciso del CPACA para ejercitar el presente medio de control. Se advierte que aun cuando no exista certeza de la fecha en que dicha notificación tuvo lugar, lo cierto es que para el 20 de marzo de 2013, con la presentación del escrito visible a folio 19 del informativo, la hoy demandante conocía el contenido del acto administrativo, contando por tanto hasta el 21 de julio de 2013 para instaurar la demanda, lo que solo tuvo lugar hasta el día 21 de febrero de 2014 y sin que pueda tenerse en cuenta el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial para efectos de entender suspendido el término de caducidad, como quiera que éste tuvo

*lugar en fecha posterior al vencimiento de los referidos 4 meses, esto es, el 17 de enero de 2014”.*¹¹

Entonces se observa que tanto el Juzgado como el Tribunal accionado decidieron rechazar de plano la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por operar el fenómeno de la caducidad al contar el término de los 4 meses, que establece el artículo 164 numeral 2 del CPACA, a partir del Oficio D.E.S.R.J. No. 02128 de 14 de marzo de 2013. Que por ende, al haberse notificado por conducta concluyente del referido oficio el 20 de marzo de 2013 dicho término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 21 de julio de 2013 y comoquiera que solo la presentó hasta el 21 de febrero de 2014, la misma se encontraba caducada.

No obstante, estima la Sala en lo que respecta al sub lite, que el Juzgado Trece Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander desatendieron precisamente la normativa que se mencionó en precedencia referente a la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al contabilizar desde el 20 de marzo de 2013, fecha en la que se notificó por conducta concluyente del Oficio D.E.S.R.J. No. 02128 de 14 de marzo de 2013¹², pues lo cierto es que la accionante tal y como se observa en los antecedentes de las providencias judiciales demandó fue la nulidad de la Resolución 3232 del 15 de mayo de 2013¹³, así como de las Resoluciones Nos. 3987 del 2 de agosto de 2013 y 0022 del 8 de enero de 2014 mediante las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación respectivamente, interpuestos por la señora Carolina Reyes Castillo.

¹¹ Folio 73 y 74 del expediente de tutela.

¹² Por el cual se le ordenaba a la señora Reyes Castillo devolver una suma de dinero.

¹³ Por medio de la cual se ordena el reintegro de unos salarios.

Refuerza lo anterior, que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga precisó en el Oficio D.E.S.A.J. de 30 de abril de 2013¹⁴ que las comunicaciones que se libraron contra ella a efectos de que devolviera cierta suma de dinero, no constituyen actos administrativos sino pasan de ser simples medios de información.

En ese orden de ideas, al Juzgado y al Tribunal accionado les correspondía contar el término de caducidad de 4 meses a partir de la notificación de la Resolución 0022 del 8 de enero de 2014 “*Por medio de la cual se decide sobre la concesión de un Recurso de Apelación*” y donde se agotó realmente la sede administrativa. Así las cosas, y comoquiera que dicha notificación se efectuó el 4 de febrero de 2014 la actora contaba hasta el 5 de junio del mismo año para presentar la demanda y como lo hizo el 21 de febrero de la misma anualidad, es evidente que la misma no se encontraba caducada.

De ahí, que admitir el conteo a partir del Oficio D.E.S.R.J. No. 02128 de 14 de marzo de 2013, expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga resulta vulneratorio de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Por lo tanto, lo procedente es el amparo de los mismos.

Por lo anterior, se revocará el fallo de tutela de primera instancia en cuanto negó las pretensiones para, en su lugar, amparar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido

¹⁴ Que obra a folio 29 del expediente de tutela.

proceso judicial y dejar sin efecto los autos de 17 de junio¹⁵ y 4 de septiembre¹⁶ ambos del 2014, a través de los cuales se rechazó de plano por caducidad la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y se confirmó tal decisión, respectivamente.

En consecuencia, se ordenará al Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga que previo examen de los requisitos de la demanda, resuelva sobre su admisión, teniendo en cuenta que la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en este caso se empezará a contar a partir de la Resolución No. 0022 del 8 de enero de 2014 *“Por medio de la cual se decide sobre la concesión de un Recurso de Apelación”* y por la cual se agotó la sede administrativa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia de 11 de febrero de 2015 que negó la presente tutela incoada por la señora Carolina Reyes Castillo, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar la improcedencia de la tutela respecto al debido proceso administrativo, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

¹⁵ Dictado por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga.

¹⁶ Proferido por el Tribunal Administrativo de Santander.

TERCERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Carolina Reyes Castillo, conforme a lo expuesto en líneas anteriores.

CUARTO: En consecuencia se dispone **DEJAR SIN EFECTO** los autos de 17 de junio y 4 de septiembre, ambos del 2014, proferidos por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, y se **ORDENA** al Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga, para que en el término de 10 días, previo examen de los requisitos de la demanda y conforme a lo expuesto en esta providencia resuelva sobre la admisión de la misma.

QUINTO: Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia (artículo 32, inciso 2º, del Decreto 2591 de 1991).

SEXTO: Cópiese y notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCYJEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

SUSANA BUTTRAGO VALENCIA

Número de radicación: 11001-03-15-000-2014-03030-01

Tutelante: Carolina Reyes Castillo

Acción de tutela

ALBERTO YEPES BARREIRO