

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO - Alcance y prevalencia de lo sustancial sobre lo formal

En tratándose de la jurisdicción contencioso administrativa el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia adquiere connotaciones especiales dada la naturaleza predominantemente rogada de ésta; sin embargo, todos los requisitos formales del derecho de acción deben ser entendidos y analizados en la medida en que con ellos se protejan derechos sustanciales de las partes, como el debido proceso. Así, los principios en virtud de los cuales las formas adquieren relevancia y deben ser protegidas, son los límites que el juez debe tener en cuenta al momento de determinar si es viable efectuar un análisis de fondo a la cuestión debatida, o si, por el contrario, debe declararse inhibido para emitir un pronunciamiento... el juez no debe permanecer expectante ante las actuaciones de las partes sino activar sus poderes en aras de, garantizando el derecho de defensa de las mismas, proferir decisiones que resuelvan - positiva o negativamente - el asunto de fondo sometido a su consideración, superando los meros formalismos o, incluso, interpretando lo pretendido por los interesados con el objeto, se reitera, de evitar decisiones inhibitorias cuando los supuestos del caso en concreto permiten proferir una decisión sustancial.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 228 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 229

PROCESO DE SUPRESION DE CARGOS - Acto demandable / EXCEPCION DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA - No procede cuando no existe acto general demandable

Analizada la situación descrita debe precisarse que, dadas las peculiaridades de cada proceso de supresión esta Corporación, cuando actúa como máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha reiterado sistemáticamente que no se pueden establecer, prima facie, reglas que establezcan qué actos administrativos deben demandarse. A pesar de lo anterior, se ha tratado de hilar una sólida jurisprudencia que, con el respeto por las especificidades de cada caso, ha propendido por exigir que el operador judicial ante cada caso deba hacer un análisis juicioso de las diferentes circunstancias que envuelven el litigio, tales como las peculiaridades propias del proceso de supresión, los cargos invocados, el acto que de manera concreta definió la situación particular, entre otros... Analizada la demanda del señor Quintero Zúñiga, sin embargo, no se encuentra razón alguna que le permitiera al interesado cuestionar la legalidad del Acuerdo No. 002 de 2001, y ello tampoco quedó claro en el fallo de segunda instancia aquí cuestionado, en la medida en que, por el contrario, su demanda se sustenta en la existencia de un acto general que, contrario a lo sostenido en el Oficio demandado, no suprimió el cargo de Profesional Universitario que él venía desempeñando.

ACTOS ADMINISTRATIVOS - Oficios que tienen tal carácter / OFICIOS - Acto administrativo demandable

Es oportuno resaltar que esta Corporación ha venido advirtiendo la relevancia de los Oficios, incluso en aquellos casos en los que cumplen la misión de dar a conocer una decisión de supresión, con el objeto de que por su denominación no se confundan con meras comunicaciones, pues en determinados asuntos, como el que aquí se advierte, fungen como verdaderos actos administrativos que tienen la virtualidad de modificar la situación particular del accionante... Ahora bien, sobre el asunto en concreto abordado en esta providencia, cabe referir que en casos

similares al presente se ha afirmado que el Oficio es el acto demandable cuando es en virtud de este que se modifica la situación laboral del accionante.

NOTAS DE RELATORIA: Sobre los oficios como actos administrativos demandables, ver, Consejo de Estado, - Sección Segunda - Subsección B, providencia de 7 de junio de 2012, radicado interno 1717-2009.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01949-00(AC)

Actor: JOSE DEL CARMEN QUINTERO ZUÑIGA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR - SALA PRIMERA DE DESCONGESTION

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por el señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión por haber proferido la Sentencia de 15 de junio de 2012, mediante la cual - en segunda instancia - se declaró probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y, en consecuencia, se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por él contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias¹.

EL ESCRITO DE TUTELA

JOSE DEL CARMEN QUINTERO ZUÑIGA, por intermedio de apoderado judicial², interpuso acción de tutela contra la autoridad judicial antes mencionada por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social.

¹ Teniendo en cuenta la comisión de servicios que fue concedida por la Sala Plena del Consejo de Estado al ponente del presente asunto por los días 6 a 9 de noviembre de 2012, los términos de este proceso se suspendieron los días 8 y 9 de los corrientes.

² El Abogado Alejandro Álvarez López, de conformidad con el memorial de poder obrante a folio 24 del expediente.

Solicitó que en consecuencia de lo anterior: i) se tutelén los derechos fundamentales invocados; ii) se deje sin efectos la providencia de 15 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión; y, iii) se ordene al Tribunal accionado que profiera una nueva decisión que acceda a sus pretensiones.

Como fundamento de su acción expuso³:

Mediante la Resolución No. 005 de 3 de enero de 2000 se vinculó, en provisionalidad, a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias en el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 11, adscrito a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal.

A través de Oficio sin número ni fecha, notificado el 23 de marzo de 2001, fue desvinculado del cargo, con el argumento de que el empleo por él desempeñando había sido suprimido con el Acuerdo No. 002 de 28 de febrero de 2001 proferido por el Concejo de Cartagena, por medio del cual se modificó la estructura orgánica y se ajustó el sistema de nomenclaturas y clasificaciones de empleos de la Contraloría.

En razón a que consideró que el cargo por él ocupado no fue efectivamente suprimido, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias con el fin de que: i) se anulara el Oficio mediante el cual se le comunicó la supresión de su cargo; y, ii) se ordenara su reintegro a la entidad.

El conocimiento de la acción le correspondió, en primera instancia, al Juzgado Doce Administrativo de Cartagena, Despacho que, mediante Sentencia de 29 de marzo de 2011, accedió a las pretensiones.

Contra dicha decisión el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias interpusieron recurso de apelación, los cuales fueron resueltos por el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión a través de la providencia de 15 de junio de 2012

³ Con el objeto de dar mayor claridad al asunto sometido a consideración se aclara que los hechos fueron tomados del escrito de tutela y de las pruebas obrantes dentro del expediente

que: i) revocó la decisión de primera instancia; ii) declaró probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda; y, iii) negó las pretensiones de la demanda.

Continuó: *“...al desvincularse al accionante, la entidad no tuvo en cuenta que este por ser empleado provisional en un cargo de carrera administrativa, no se le podía retirar de su cargo y desconocerle la prerrogativa de la estabilidad que otorga la ley de carrera administrativa, la cual consiste en que el empleado en provisionalidad en un cargo de carrera deberá permanecer en el empleo hasta la fecha en que sea designado el ganador del concurso de méritos, y en este caso ni siquiera se había convocado a concurso.”*

Su cargo no fue suprimido ya que en la nueva estructura aparece con la misma denominación y funciones, modificándose solamente el grado de 11 a 01. Además que tampoco fue reducido el número de los mismos sino que, al contrario, pasó de 34 a 36.

Agregó que: *“el fallo de segunda instancia...se centró en un debate jurídico que se salió del curso del acto administrativo demandado y derivó en estudiar el acuerdo 002 del 28 de febrero del año 2001, acto de carácter general el cual que entre otras cosas no suprimió el cargo ni las funciones de mi poderdante por lo cual no había motivo para reprocharlo o enjuiciarlo, sino que por el contrario aumentó la planta de personal de 34 a 36 funcionarios, por lo que el acto no afectaba los intereses del demandante no había motivos ni fundamentos jurídicos para enderezar una demanda contra ese acto general sino contra un acto concreto y particular...”*

El Tribunal accionado no tuvo en cuenta los precedentes judiciales proferidos por esa misma Corporación que bajo los mismos supuestos fácticos al suyo accedieron a las pretensiones de la demanda. Adicionalmente, no aplicó el precedente constitucional que exige a la administración motivar los actos administrativos de retiro de los empleados en provisionalidad.

LA PROVIDENCIA ACUSADA

El Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión profirió, dentro de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrada por el señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Distrito Turístico, Histórico y

Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, la Sentencia de 15 de junio de 2012 que, en segunda instancia, decidió:

- 1) Revocar la providencia de 29 de marzo de 2011 proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Cartagena;
- 2) Declarar probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda; y,
- 3) Negar las pretensiones de la demanda.

Basó su decisión en los siguientes argumentos (fls. 736 a 742 vto):

El Oficio demandado, mediante el cual se le comunicó al actor la supresión de su cargo en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, constituye un acto de trámite que no contiene una decisión de fondo, siendo su único fin el previsto en el artículo 4º del Decreto 1386 de 1999, es decir, comunicar a los afectados la supresión de los empleos que desempeñaban en la entidad.

En este sentido, de las pruebas obrantes se encontró que el señor Quintero Zúñiga sólo demandó el Oficio de Comunicación y no el Acuerdo No. 002 de 28 de febrero de 2001, por el cual se modificó la estructura orgánica de la Contraloría, así como tampoco el acto administrativo a través del cual se hizo la incorporación de los funcionarios a la nueva planta de personal.

De acuerdo con una Sentencia del Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A [de 18 de febrero de 2010, expediente No. 2001-10589, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren] la situación aquí expuesta *“se encuentra en la segunda hipótesis señalada en la sentencia en cita⁴, puesto que en el sub lite se concretan dos actos administrativos que hacen referencia a la supresión del empleo del actor así: Oficio sin número ni fecha notificado el día 23 de marzo de 2001 y Acuerdo No. 002 del 28 de febrero de 2001, éste último no fue debidamente demandado en el presente caso y sobre los cuales debía ir dirigida la demanda de la referencia...”*. (Pie de página fuera de texto).

⁴ *“Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.”*

Al no demandar por esta vía la legalidad del Acuerdo No. 002 de 2001, mediante el cual se adoptó la planta de cargos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, deberá declararse probada, de oficio, la excepción de inepta demanda, en la medida en que el acto general debió formar parte de los actos cuestionados en esta instancia.

ACTUACION PROCESAL DE INSTANCIA

Este Despacho, mediante Auto de 18 de octubre de 2012, admitió la demanda de tutela ordenando notificarla al Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Adicionalmente, solicitó que se remitiera con destino a este trámite el expediente en el que se tramitó el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del cual se profirió la providencia aquí cuestionada.

INFORME RENDIDO EN EL PROCESO

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

En oficio visible a folios 37 a 41 la doctora Susana del Carmen de la Vega Chamorro, en su condición de Asesora de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, presentó informe sobre el asunto en litigio, argumentando falta de legitimación en la causa, por cuanto no ha vulnerado derecho alguno al accionante y no estuvo inmerso en la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Agregó que la Sentencia acusada no contiene una decisión ilegítima vulneradora de derechos fundamentales, por cuanto no se incurre en la misma en defectos procedimental, fáctico, orgánico o sustantivo.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela contra decisiones judiciales

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la Sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional,

que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto Ley 2591 de 1991⁵.

Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales analizar nuevamente la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo que se adoptó envuelve en realidad una vía de hecho, entendida ésta como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad.

Esta Sala, en líneas generales, comparte la jurisprudencia constitucional según la cual en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de las autoridades públicas, incluidas las de los Jueces de la República, por ello si bien esta acción resulta procedente contra providencias judiciales, ella es absolutamente excepcional en tanto que la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso no permiten el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones.

La evolución de la jurisprudencia sobre la materia ha llevado a desarrollar un test para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales; y, b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada, esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional.

Bajo el rótulo de las causales de procedibilidad se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales, siendo estas las siguientes: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que

⁵ Disponía el referido artículo: *“Cuando las sentencias y las demás providencias judiciales que pongan término a un proceso, proferidas por los jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, amenacen o vulneren un derecho fundamental, será competente para conocer de la acción de tutela el superior jerárquico correspondiente. Cuando dichas providencias emanen de Magistrados, conocerá el Magistrado que le siga en turno, cuya actuación podrá ser impugnada ante la correspondiente sala o sección. Tratándose de sentencias emanadas de una sala o sección, conocerá la sala o sección que le sigue en orden, cuya actuación podrá ser impugnada ante la sala plena correspondiente de la misma corporación. (...).”*

generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que se haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, acción de cumplimiento o acción popular.

Adicionalmente si la tutela contra la providencia judicial puesta en conocimiento del Juez Constitucional, supera las causales anteriores, éste, para poder revocarla, deberá establecer la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo⁶: a) Defecto orgánico, b) Defecto procedimental absoluto, c) Defecto fáctico, d) Defecto material o sustantivo, e) Error inducido, f) Decisión sin motivación, g) Desconocimiento del precedente, h) Violación directa de la Constitución.

Finalmente debe advertirse, el Consejo de Estado en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de providencia de 31 de julio de 2012, proferida dentro del radicado N° 2009-01328-01, con ponencia de la Doctora María Elizabeth García González, acogió la tesis que esta Subsección ha venido predicando en relación con la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, revisando así la posición actual que, por mayoría, predicaba la improcedencia general y por principio del referido mecanismo de amparo contra las providencias judiciales. Al respecto manifestó:

*“(...) 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*

⁶ a) *Defecto orgánico*: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el Juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d) *Defecto material o sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. e) *Error inducido*: Se presenta cuando el Juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. f) *Decisión sin motivación*: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. g) *Desconocimiento del precedente*: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. h) *Violación directa de la Constitución*: Cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

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. En consecuencia, en la parte resolutive, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. (...)"

Análisis del caso en concreto

Del análisis de los hechos expuestos se deriva que el objeto de este asunto consiste en determinar si el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social del señor José del Carmen Quintero Zúñiga al haber proferido, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por él contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, la Sentencia de 15 de junio de 2012, por la cual, en segunda instancia, se inhibió de conocer de fondo las súplicas de la demanda por encontrar acreditada la excepción de inepta demanda.

Teniendo en cuenta, entonces, la excepcionalidad de la acción de tutela contra providencia judicial, en donde se debe acompasar, por un lado, la seguridad jurídica y la autonomía e independencia de los jueces y, por el otro, la supremacía de la constitución y la justicia material, la jurisprudencia ha desarrollado una serie de requisitos que se deben superar previamente a la decisión de entrar a analizar de fondo los cargos incoados contra un pronunciamiento de una autoridad judicial.

En el presente asunto, concretamente y de las pruebas allegadas al expediente, se evidencia que: (i) **la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional**, pues recae sobre el acceso efectivo y material al derecho a la administración de justicia, con la consecuencia de que quien acude a la jurisdicción obtenga un pronunciamiento de fondo que resuelva su situación, en un asunto en el cual, además, se discute la presunta violación de derechos fundamentales en un proceso de supresión de cargos, dentro de un marco constitucional en el que, por un lado, el trabajo - además de ser un derecho y una obligación del Estado - es un principio transversal; por el otro, la supresión de cargos es válida dentro de un concepto de modernización y adaptación de la estructura estatal en beneficio, precisamente, del interés general y de la adecuada y eficiente prestación de los servicios a cargo del Estado; y, finalmente, en

vigencia del cual la actuación de las autoridades públicas deben sujetarse no sólo a los principios que regulan la función pública sino adoptar sus decisiones dentro de un espectro ampliamente garantista de los derechos de los asociados dentro de los cuales se encuentran , obviamente, el de los empleados en un proceso de reestructuración administrativa;

(ii) **se agotaron los medios ordinarios de defensa judicial** existentes para obtener su reintegro al servicio, interponiendo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho;

(iii) **la tutela se interpuso dentro de un término razonable**, si se tiene en cuenta que la providencia del Tribunal data del 15 de junio de 2012 y, a su turno, la acción de tutela se incoó el 16 de octubre de 2012, esto es, a menos de 4 meses de que se profiriera la decisión que puso término a la acción de nulidad y restablecimiento de derecho;

(iv) dentro del escrito de tutela se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que lo llevan a atacar por esta vía las providencias judiciales; y,

(v) la providencia cuestionada se profirió dentro de un proceso de contencioso administrativo.

Superados, entonces, los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, se procederá a efectuar el estudio de fondo del asunto planteado. En dicho sentido, ha de sintetizarse que el asunto planteado se analizará de cara a la protección de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

(I) De los derechos a la administración de justicia y al debido proceso.

- De conformidad con lo establecido en el artículo 228 de la Constitución Política, la administración de justicia es una función pública, relacionada directamente con los fines del Estado consagrados en el artículo 2º ibídem, pues sólo en la medida en que se garantice a los integrantes del país una instancia imparcial, objetiva y efectiva encargada de la resolución pacífica de sus conflictos se puede pretender la consecución de una República Democrática y respetuosa de la dignidad humana.

Atendiendo a dicho enfoque, la administración de justicia no se quedó como un mero servicio a cargo del Estado sino que goza de otra dimensión, de naturaleza subjetiva, esto es, es un derecho fundamental radicado en cabeza de todos los habitantes del país. Al respecto, el artículo 229 de la Carta Fundamental, dispone:

“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. (...)”.

A su turno, debe afirmarse que la protección previamente citada también encuentra sustento en instrumentos internacionales, en los cuales se ha consagrado el derecho a un recurso judicial efectivo (art. 25 CADH - Pacto de San José). Ahora bien, el derecho al acceso a la administración de justicia no es una mera máxima dentro de nuestra Constitución, sino que encuentra contenido y significado concreto en aspectos tales como la obligación del juez de evitar pronunciamientos inhibitorios y de perseguir, dentro del marco de sus competencias, la justicia material. Al respecto, en la Sentencia C-177 de 17 de noviembre de 2005, M.P. Doctor Jaime Córdoba Triviño, se sostuvo:

*“Ahora bien, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a acceder a la justicia tiene una significación múltiple y compleja. De manera reiterada, ha sostenido esta Corte, que el derecho a acceder a la justicia es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso.
(...)”*

En cuanto a lo segundo, atendiendo a su importancia política, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido al acceso a la administración de justicia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, integrándolo a su vez con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, y relacionándolo con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad. Por virtud de tal vinculación, el acceso a la administración de justicia adquiere un amplio y complejo marco jurídico de aplicación que compromete los siguientes ámbitos: (i) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos; (ii) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (iii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas, y que ella se produzca dentro de un plazo razonables; (iv) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (v) el derecho a que los procesos se

desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso.”.

- Por su parte, el debido proceso ha sido definido como *“la regulación jurídica que (...) limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley”*⁷, premisa construida con fundamento en el principio superior de la primacía del derecho sustancial sobre las formas, que, según el artículo 29 de la Constitución Política, *“... se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

El objetivo fundamental del referido derecho, entonces, no es otro que la preservación del valor material de la justicia, situación que demanda de las autoridades públicas que sus actuaciones estén destinadas a preservar las garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la Constitución y en la ley.

En sentido amplio, el referido planteamiento encierra a su vez la protección de ciertas garantías mínimas que la jurisprudencia constitucional ha enlistado de la siguiente manera: *“(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.”*⁸.

Bajo esta perspectiva, entonces, podemos afirmar que los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso imponen una serie de obligaciones y cargas a cumplir por parte de los interesados en llevar sus conflictos a la jurisdicción, empero, en todo caso, las formas y todos aquellos tópicos que impidan un pronunciamiento de fondo deben ser analizados de tal forma que se de

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ *Ibidem*.

prevalencia a lo sustancial y a la garantía de la consecución de la justicia real y material, so pena de incurrir, en denegación de justicia.

- En este último sentido y en tratándose de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, debe resaltarse que la normatividad vigente le exige al interesado en la declaratoria de nulidad de un acto asumir ciertas obligaciones para que ante la jurisdicción se discuta el apego de una decisión de la Administración al ordenamiento jurídico.

En esta dirección, v. gr., el artículo 137 del C.C.A.⁹ contiene los requisitos necesarios para considerar la aptitud de una demanda en aras de trabar un litigio que llegue a una decisión de fondo por parte del Juez. Entre dichos requisitos, la determinación de “*lo que se demanda*”, esto es del acto (s) que se considera está incurso en una o varias causales de nulidad, es indispensable; pues: (a) fija la competencia del juez, razón por la cual se exige que se integren la totalidad de actos susceptibles de demanda que presuntamente afectan la situación del actor, artículo 138 del C.C.A.; y, (b) respecto de él (ellos) debe predicarse la ilegalidad y el consecuente derecho al restablecimiento y reparación del daño, bajo la acción regulada por el artículo 85 del C.C.A.¹⁰. Al respecto, refiere la primera de las citadas disposiciones:

*“ARTICULO 138. INDIVIDUALIZACION DE LAS PRETENSIONES.
<Subrogado por el artículo 24 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.
Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.
Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen*

⁹ “Artículo 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

- 1) La designación de las partes y de sus pretensiones;
- 2) Lo que se demanda;
- 3) Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción;
- 4) Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación;
- 5) La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer;
- 6) La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.”

¹⁰ Artículo 85 modificado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989: “Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. (...)”.

**o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.
Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren.”.**

- Dentro de este marco, entonces, puede afirmarse que una adecuada ponderación de los intereses en litigio debe determinar que el juez contencioso administrativo supere aspectos formales que impidan efectuar un pronunciamiento de fondo, con el objeto de dar prevalencia al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y emitir una decisión que, de manera favorable o adversa a las pretensiones de la demanda, ponga término a un litigio. No obstante, también debe advertirse, atendiendo a la carga de quien acude a la jurisdicción con el objeto de cuestionar la legalidad de un acto administrativo, también resulta admisible que bajo determinados presupuestos sea imposible al juez proferir una decisión de fondo, aspecto este que debe estar suficientemente fundamentado, de cara no solo a sus deberes legales y constitucionales sino al amparo del caso abordado.

(II) Del caso en concreto.-

(II.1) Lo primero que ha de precisarse por parte de la Sala, con el objeto de atender de fondo el asunto sometido a consideración, es que en tratándose de la jurisdicción contencioso administrativa el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia adquiere connotaciones especiales dada la naturaleza predominantemente rogada de ésta; sin embargo, todos los requisitos *formales* del derecho de acción deben ser entendidos y analizados en la medida en que con ellos se protejan derechos sustanciales de las partes, como el debido proceso. Así, los principios en virtud de los cuales las formas adquieren relevancia y deben ser protegidas, son los límites que el juez debe tener en cuenta al momento de determinar si es viable efectuar un análisis de fondo a la cuestión debatida, o si, por el contrario, debe declararse inhibido para emitir un pronunciamiento. No de otra manera pueden armonizarse los requisitos formales de la demanda con el derecho al acceso a la administración de justicia, artículo 229 de la C.P., y el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, artículo 228 *ibídem*.

Bajo esta ponderación precisa, entonces, el juez no debe permanecer expectante ante las actuaciones de las partes sino activar sus poderes en aras de, garantizando el derecho de defensa de las mismas, proferir decisiones que

resuelvan - positiva o negativamente - el asunto de fondo sometido a su consideración, superando los meros formalismos o, incluso, interpretando lo pretendido por los interesados con el objeto, se reitera, de evitar decisiones inhibitorias cuando los supuestos del caso en concreto permiten proferir una decisión sustancial.

(II.2) En el asunto en concreto, el Tribunal consideró que dentro de la acción de nulidad y restablecimiento incoada por el señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias se configuraba la ineptitud sustantiva de la demanda, en la medida en que se solicitó la nulidad del oficio que comunicó la supresión de su cargo, pero no del acto general del que derivó dicha situación.

Con el objeto de resolver dicho reparo, se encuentra acreditado dentro del expediente, que:

- Por la Resolución No. 005 de 3 de enero de 2000 el Contralor Distrital de Cartagena de Indias (e) nombró, en provisionalidad, al señor José del Carmen Quintero Zúñiga en el cargo de Profesional Universitario - Código 340 - Grado 11.

- Por el Acuerdo No. 002 de 28 de febrero de 2001 *“se modifica la estructura orgánica y se ajusta el sistema de nomenclaturas y clasificaciones de los empleos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”*, se dispuso: (i) en el artículo primero, que el nivel profesional estaría conformado por profesionales especializados 335-02 y profesionales universitarios 340-01; (ii) en el artículo segundo, que la planta de personal estaría conformada por 36 plazas de profesionales universitarios 340-01; (iii) en el artículo catorce, que el cargo de profesional universitario 340-11 [con 34 plazas], de la antigua planta, sería equivalente al cargo de profesional universitario 340-01 [con 36 plazas] en la nueva planta.

- Mediante Oficio de marzo de 2001, notificado el 23 de los mismos mes y año, el Contralor Distrital de Cartagena le informó al señor José Quintero Zúñiga que su cargo había sido suprimido a través del Acuerdo Distrital No. 002 de 28 de febrero de 2001, por el cual se estableció la nueva planta de personal.

- Ejercida la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por parte del señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Distrito de Cartagena de Indias - Contraloría Distrital de Cartagena, con el objeto de que se declarara la nulidad del Oficio sin número y fecha - notificado el 23 de marzo de 2001, el Juzgado Doce Administrativo de Cartagena, mediante providencia de 29 de marzo de 2011, accedió a las pretensiones de la acción, con los siguientes argumentos (fls. 636 a 647):

El Oficio demandado se constituye en el acto a demandar, en la medida en que el Acuerdo 002 de 2001 no solo no suprimió el cargo desempeñado por el accionante sino que amplió el número de empleos. Así mismo, el acto no suprimió el cargo de un funcionario en específico, sino que dejó dicha decisión al Contralor Distrital.

Atendiendo al precedente jurisprudencial al respecto, el Oficio está viciado por falsa motivación, en la medida en que el Acuerdo No. 002 de 2001 no suprimió el cargo de profesional desempeñado por el accionante, simplemente le dio una nueva denominación.

(II.3) Analizada la situación descrita debe precisarse que, dadas las peculiaridades de cada proceso de supresión esta Corporación, cuando actúa como máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha reiterado sistemáticamente que no se pueden establecer, *prima facie*, reglas que establezcan qué actos administrativos deben demandarse. A pesar de lo anterior, se ha tratado de hilar una sólida jurisprudencia que, con el respeto por las especificidades de cada caso, ha propendido por exigir que el operador judicial ante cada caso deba hacer un análisis juicioso de las diferentes circunstancias que envuelven el litigio, tales como las peculiaridades propias del proceso de supresión, los cargos invocados, el acto que de manera concreta definió la situación particular, entre otros.

En el presente asunto el Tribunal accionado consideró que, atendiendo a los parámetros definidos por el Consejo de Estado - Segunda Subsección A, en Sentencia de 18 de febrero de 2012, con ponencia del doctor Gustavo Eduardo

Gómez Aranguren¹¹, debió demandarse, conjuntamente con el Oficio notificado el 23 de marzo de 2001, el Acuerdo No. 002 de 28 de febrero de 2001, acto general que determinó el primero. Concretamente, advirtió que el presente asunto se regulaba por la segunda regla expuesta en dicha providencia, veamos:

“La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:

- 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.*
- 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.*
- 3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho.”.*

Al respecto, lo primero que debe afirmarse es que la sujeción de las decisiones judiciales de los Tribunales y Juzgados a aquellas adoptadas por el Máximo Organo de la Jurisdicción garantiza no solo el derecho a la igualdad, sino que permite consolidar un sistema jurídico coherente y armónico, en pro de todos los usuarios de la administración de justicia. No obstante, debe advertirse que en eventos en los que se recurre a antecedentes judiciales, éstos deben ser analizados de tal manera que no quepa duda de la aplicabilidad de los mismos a la situación en concreto, con el objeto de que dicha remisión no pierda su sentido y connotación.

¹¹ Radicado interno No. 1712-08, actor: Hugo Nelson León Rozo.

Así, debe resaltarse que en la providencia que sirvió de sustento al Tribunal en el fallo ahora cuestionado, se advirtió en el primer párrafo transcrito que debía atenderse a las condiciones particulares de cada proceso de supresión, presupuesto que, se insiste, ha venido siendo reiterado en diversas oportunidades por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Dicha obligación del juez de analizar cada uno de los procesos de supresión sometidos a su consideración, parte, además, de la pretensión de que el juez a través de sus providencias de una solución concreta al asunto asignado a su conocimiento, evitando, por tanto, la existencia de fallos inhibitorios.

Dentro del anterior marco, entonces, es válido preguntarse si le era exigible al accionante demandar el Acuerdo No. 002 de 2001 cuando su demanda se funda en la inexistencia de supresión alguna en dicho acto general en relación con el cargo de profesional universitario 340-11 que él venía desempeñando. O, dicho de otro modo, debe cuestionarse acerca de qué cargo de nulidad debió formular el interesado contra el referido Acuerdo con el objeto de, presuntamente, construir su proposición jurídica completa.

Analizada la demanda del señor Quintero Zúñiga, sin embargo, no se encuentra razón alguna que le permitiera al interesado cuestionar la legalidad del Acuerdo No. 002 de 2001, y ello tampoco quedó claro en el fallo de segunda instancia aquí cuestionado, en la medida en que, por el contrario, **su demanda se sustenta** en la existencia de un acto general que, contrario a lo sostenido en el Oficio demandado, no suprimió el cargo de Profesional Universitario que él venía desempeñando, sino que, simplemente, como lo admitió en el artículo catorce del Acuerdo No. 002 de 2001, lo cambió de denominación, incrementando, incluso, el número de cargos.

Así entonces, antes de aplicar una regla referida en una providencia por el Consejo de Estado, debió advertirse si en el marco del proceso de supresión que se estaba cuestionado tenía sentido o no la demanda de un acto que, se insiste, en consideración del interesado, no suprimió cargo alguno y, por tanto, que no modificó su situación concreta.

Adicionalmente, es oportuno resaltar que el Tribunal no encontró la existencia de un acto intermedio entre el Acuerdo y el oficio demandado de incorporación, por lo que, bajo las condiciones del caso planteado, se imponía una decisión de fondo, en la que, luego de un análisis de las pruebas allegadas, se concluyera si efectivamente, como lo solicitó el accionante, su cargo no fue suprimido y, por tanto, el oficio demandado estaba viciado por falsa motivación.

Bajo esta línea argumentativa, aun cuando no se desconoce que las partes titulares del derecho de acción cuentan con unas cargas y obligaciones a la hora de ejercer adecuadamente su derecho al acceso a la administración de justicia, es imperioso en el presente asunto evitar que el argumento expuesto por el Tribunal accionado impida un pronunciamiento de fondo en un asunto en el que la omisión que se alega no es aplicable a la situación concreta expuesta por el accionante dentro del proceso ordinario.

Bajo dicha perspectiva, pues, no es comprensible ni debidamente sustentada la decisión adoptada por el Tribunal, lo cual repercute de manera negativa en los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso del accionante.

Aunado a lo anterior, es oportuno resaltar que esta Corporación ha venido advirtiendo la relevancia de los Oficios, *incluso en aquellos casos en los que cumplen la misión de dar a conocer una decisión de supresión*¹², con el objeto de que por su denominación no se confundan con meras comunicaciones, pues en determinados asuntos, como el que aquí se advierte, fungen como verdaderos actos administrativos que tienen la virtualidad de modificar la situación particular del accionante.

Y ello es así si se atiende a que el cargo del accionante dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no ataca el proceso de supresión como tal [derivado del Acuerdo No. 002 de 2001] sino el Oficio, por falsa motivación,

¹² Al respecto, en providencia de 7 de junio de 2012, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B, radicado interno 1717-2009, con ponencia de quien ahora lo hace en esta instancia, se sostuvo que en los casos en los que el Oficio no modifica la situación laboral particular éste se integraba al acto principal, en la medida en que hacía eficaz el acto de retiro del servicio; por lo que, bajo dicho marco, tampoco es viable preferir un pronunciamiento inhibitorio sobre el mismo. Al respecto, se puntualizó: *“En conclusión, por las razones expuestas hasta aquí, el Oficio demandado al ser integrador del acto definitivo, es susceptible de ser impugnado en sede judicial sin que respecto de él proceda un pronunciamiento inhibitorio. La anterior posición, consulta principios y deberes Constitucionales que implican la evasión del fallador a las decisiones inhibitorias y, por supuesto, privilegia el derecho sustancial frente al formal.”.*

advirtiéndolo que a través del mismo se adoptó realmente la decisión de desvincularlo, pues el Acuerdo referido no eliminó o redujo su cargo de la planta de personal sino que, por el contrario, la incrementó.

Ahora bien, sobre el asunto en concreto abordado en esta providencia, cabe referir que en casos similares al presente se ha afirmado que el Oficio es el acto demandable cuando es en virtud de este que se modifica la situación laboral del accionante. En tal sentido, en providencia de 17 de junio de 2010, del Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B, con ponencia de quien ahora lo hace, radicado Interno No. 1529-2009, manifestó:

“(II) Del Oficio demandado - Inhibición.

Sobre este tópico consideró el a quo que el Oficio demandado no contenía una decisión administrativa susceptible de ser demandada, pues, mediante él sólo se le comunicó al actor la decisión de suprimirle su cargo; posición que no comparte la Sala por los siguientes motivos: De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, mediante el Decreto No. 00111 de 21 de enero de 2004 se suprimieron 13¹³ de los 29 cargos de Auxiliar Administrativo, Código 5120, Grado 11 que conformaban la planta global de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁴.

En el referido Decreto, empero, no se estableció expresamente quiénes permanecerían en el servicio o a quiénes se les suprimirían sus cargos. Concretamente, entonces, con anterioridad al Oficio de 23 de enero de 2004 no existió acto administrativo alguno que hubiera ordenado la supresión expresa del cargo del actor o que no lo hubiera incorporado en la nueva planta de personal, de donde pudiera inferirse su retiro del servicio.

En este sentido, debe resaltarse que no es posible deducir del Decreto No. 00111 de 2004 la desaparición del cargo del actor, en la medida en que respecto de los Auxiliares Administrativos, Código 5120, Grado 11, ocurrió una supresión real por reducción y no por desaparición del empleo en la nueva planta; razón por la cual, la supresión de 13 cargos, por sí misma, no permitía inferir que el actor se vería afectado con la adopción de la nueva planta de personal.

Ahora bien, también se observa que el retiro efectivo del cargo del actor se presentó el 25 de enero de 2004¹⁵, esto es, con anterioridad a la expedición de la Resolución No. 0273 de 30 de enero de 2004, por la cual se efectuaron las incorporaciones a la planta interna del Ministerio

¹³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 00111 de 2004 se suprimieron 13 cargos de Auxiliar Administrativo, Código 5120, Grado 11 y permanecieron, según el artículo 2º, 16 cargos.

¹⁴ De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 5357 de 29 de noviembre de 2001, en la incorporación que se efectuó en dicha oportunidad se incluyeron en la planta global 29 cargos de Auxiliar Administrativo, Código 5120, Grado 11, dentro de los cuales estaba el actor.

¹⁵ Al respecto, según lo dispuesto en la Resolución No. 3592 de 23 de septiembre de 2004 el actor laboró al servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores del 11 de octubre de 1996 al 25 de enero de 2004.

de Relaciones Exteriores; razón por la cual, no es viable sostener que el referido acto fue el que afectó la situación laboral del señor Luis Nicolás Coronado Sandoval, en la medida en que, se reitera, fue posterior al retiro efectivo del actor.

Por lo expuesto, en consecuencia, no puede argumentarse que el Oficio demandado haya sido un mero acto de comunicación y, en consecuencia, proceda la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues, de conformidad con las anteriores consideraciones, se observa que si bien el soporte del Oficio fue el Decreto 00111 de 21 de enero de 2004 mediante él se adoptó una decisión frente a la situación laboral particular de uno de sus empleados.

Así entonces, procede revocar el fallo del Tribunal, en cuanto declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, y, en su lugar, efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el objeto de la litis.”.

Bajo este precedente, es oportuno afirmar que mediante el Oficio demandado por el accionante la Contraloría manifestó que:

“De manera atenta me permito comunicarle que mediante Acuerdo Distrital No. 002 de febrero 28 de 2001, fue establecida la planta de personal de la Contraloría distrital de Cartagena de Indias, en razón de la nueva estructura orgánica y funcional de esta entidad.

Conforme a la citada disposición, la anterior estructura orgánica en el Acuerdo 020 de 1999, ha sido suprimida y en consecuencia el empleo en que usted se venía desempeñando, haciéndose efectivo a partir del día 20 de marzo de 2001, fecha en la cual usted queda retirado del servicio”.

Atendiendo al contenido de dicho acto y, se reitera, al cargo formulado por el accionante, es claro para la Sala que era dicho oficio el que debía demandarse.

Conclusión.-

En las anteriores circunstancias, entonces, se accederá a las pretensiones de la acción de tutela en relación con la providencia de 15 de junio de 2012, con el objeto de que el Tribunal Administrativo de Bolívar, superando el aspecto que sirvió de argumento para proferir un pronunciamiento inhibitorio, proceda a resolver de fondo el objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuyo conocimiento, por reglas de reparto y competencia, le fue asignada.

En dicho marco, adicionalmente, se impone advertir que no es dable al juez de tutela en los términos en que se profirió la decisión por parte del Tribunal entrar al fondo del asunto planteado y ordenar que se acceda a las pretensiones de la

demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, pues ello es propio del juez natural de este asunto, atendiendo a los principios de autonomía e independencia. No obstante, se reitera, si deberá proferirse un fallo de fondo.

DECISION

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

FALLA

TUTELANSE los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso del señor José del Carmen Quintero Zúñiga, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DEJASE sin efecto alguno la Sentencia de 15 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala Primera de Descongestión, por la cual el juzgador se inhibió de proferir un pronunciamiento de fondo sobre el objeto materia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida por el señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ORDENASE al Tribunal Administrativo de Bolívar que, dentro de un plazo no superior a 40 días siguientes a la notificación de esta providencia y devolución del expediente original, profiera en segunda instancia una decisión de fondo dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida por el señor José del Carmen Quintero Zúñiga contra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, atendiendo para el efecto los criterios aquí establecidos.

Cópiese, notifíquese y, si no fuere impugnada, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Cúmplase.

La presente providencia fue discutida en la Sala de la fecha.

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

