

## **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la providencia judicial vulnera derechos fundamentales / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos de procedencia sustantiva y adjetiva**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012 unificó la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema. A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente como expresamente lo indica la decisión de unificación. Sin embargo, es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los fijados hasta el momento jurisprudencialmente. Sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características. La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-. En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará improcedente el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una tercera instancia que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

**NOTA DE RELATORIA:** la Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), M.P. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

**VULNERACION AL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO - Por desconocimiento del principio de**

**confianza legítima / CONFIANZA LEGITIMA - Noción / CONFIANZA LEGITIMA  
- Tribunal declaró la falta de jurisdicción y remitió los procesos a otro  
funcionario judicial con fundamento en pronunciamientos del Consejo  
Superior de la Judicatura proferidos con posterioridad a la fecha de  
radicación de la demanda**

Uno de los principios fundantes de la actividad del Estado, incluida en ella el de las autoridades judiciales, es el que se refiere a la confianza legítima de las personas (naturales o jurídicas) que acuden a estas con la finalidad de que se resuelvan sus controversias, entendido tal principio como la necesidad de consistencia de la jurisprudencia, toda vez que se relaciona también con el derecho de acceso a la administración de justicia. Bajo la óptica expuesta, en criterio de la Sala tal principio se desconoce cuando a pesar de que se inicia un proceso bajo la convicción de que un determinado juez tiene la competencia para tramitarlo y llevarlo hasta su terminación, posteriormente remite el expediente a otro funcionario judicial al entender, con fundamento en pronunciamientos de otra autoridad, que resultan posteriores a la fecha de radicación de la demanda, que el asunto debe ser asumido por otro operador judicial. Es así, como en el asunto bajo estudio el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el principio a la confianza legítima y, con ello, los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las actoras, puesto que para el 13 de marzo y 25 de junio de 2014, fechas en las cuales radicaron sus demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la posición jurídica de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura era que tratándose del reclamo de la sanción por mora en el reconocimiento de las cesantías, la jurisdicción que debía conocer del proceso era la contenciosa administrativa... Es por lo anterior, que para la Sala no era posible que la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarara que carecía de jurisdicción y, por ello remitiera el expediente a los jueces laborales del circuito de Bogotá, toda vez que la tesis reinante en el Consejo Superior de la Judicatura para el momento en que las actoras radicó su demanda, se reitera, señalaba que era la jurisdicción de lo contencioso administrativo la facultada para tramitar proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual, la autoridad judicial accionada al haber acudido a un cambio de postura posterior acerca del juez competente para conocer del reclamo de la sanción por mora y, con fundamento en ello, invalidar las sentencias dictadas en primera instancia, limitó el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte accionante.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el principio de confianza legítima, ver la sentencia de 25 de febrero de 2016, exp. 11001-03-15-000-2016-00255-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, de la Sección Quinta de esta Corporación.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00539-00(AC)**

**Actor: MARITZA YADIRA PACHECO GUZMAN Y OTRO**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION C**

Se pronuncia la Sala sobre la acción de tutela interpuesta por las accionantes contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección C.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Solicitud**

Con escrito radicado el 24 de febrero de 2016<sup>1</sup>, en la Secretaría General del Consejo de Estado, las señoras Maritza Yadira Pacheco Guzmán y Adriana Buitrago Sanabria, actuando a través de apoderado judicial, ejercieron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección “C”, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y el principio de cosa juzgada y de preclusión de términos y de etapas procesales.

Lo anterior, con ocasión de las providencias dictadas el 13 de noviembre de 2015 y el 20 de noviembre de 2015, proferidas por las autoridades judiciales accionadas, respectivamente, mediante las cuales se declaró la falta de jurisdicción contencioso administrativa para tramitar las solicitudes de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que negaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de cesantías, como lo hicieron las accionantes en los procesos No. 2014-00176-00 y 2014-00122, respectivamente.

### **1.2. Hechos**

Las señoras Pacheco Guzmán y Buitrago Sanabria fundamentaron la solicitud de amparo en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

---

<sup>1</sup> Folios 1 al 15.

- De conformidad con la posición vigente a la fecha de presentación de las demandas, las actoras solicitaron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo declarar la nulidad de los actos administrativos que les negaron el pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006, tramitados así:

<b>Docente</b>	<b>Radicación de la demanda</b>	<b>Despacho de conocimiento</b>	<b>Radicado del proceso</b>
Maritza Yadira Pacheco Guzmán	10/13/2014	Juzgado 12 Administrativo de Descongestión de Bogotá	11001333501620140017600
Adriana Buitrago Sanabria	25/06/2014	Juzgado 2 Administrativo de Descongestión de Bogotá	11001333570220140012200

- Los respectivos juzgados emitieron fallos de primera instancia condenando a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio a reconocer y pagar a las demandantes un día de salario por cada día de mora en el pago de sus cesantías en aplicación de las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

<b>Docente</b>	<b>Fecha de la sentencia de primera instancia</b>
Maritza Yadira Pacheco Guzmán	06/11/2014
Adriana Buitrago Sanabria	03/09/2014

- Las anteriores decisiones fueron apeladas, y en segunda instancia, el Tribunal accionado mediante auto de ponente, declararon la falta de jurisdicción y competencia, declarando la nulidad de las sentencias de primera instancia y remitiendo los procesos a la jurisdicción laboral.

<b>Docente</b>	<b>Fecha del auto</b>	<b>Ponente</b>

Maritza Yadira Pacheco Guzmán	13/11/2015	Carlos Alberto Orlando Jaiquel
Adriana Buitrago Sanabria	20/11/2015	Amparo Viedo Pinto

- En ambos casos, el fundamento del Tribunal accionado para tomar las decisiones que ahora se cuestionan, fue acoger el pronunciamiento de 3 de diciembre de 2014 del Consejo Superior de la Judicatura, que al dirimir un conflicto de jurisdicción suscitado en un caso similar, señaló que le correspondía a la jurisdicción ordinaria laboral su conocimiento.

### 1.3. Fundamentos de la acción de tutela

En síntesis, las actoras expusieron dos argumentos, que se explican a continuación:

- A su juicio, las providencias cuestionadas incurrieron en **desconocieron el precedente** del Consejo de Estado, fijado en la sentencia de Sala Plena de 27 de marzo de 2007, expediente 2000-02513-01 en el que se unificó la posición de esta Corporación, para señalar que la acción que procede en estos casos es la de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Agregaron que dicho desconocimiento se dio al dar prevalencia a lo decidido por el Consejo Superior de la Judicatura que señala que cuando se solicita la sanción moratoria en estos casos, existe un título ejecutivo complejo derivado de la ley, pues para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no hay título complejo.

- El segundo argumento se refiere a que se desconoció el derecho de acceso a la administración de justicia, el principio de cosa juzgada y de preclusión de términos y etapas procesales, toda vez que el auto del Consejo Superior de la Judicatura que cambió la regla de jurisdicción fue fijada el 3 de diciembre de 2015, por lo que ello no puede afectar el sinnúmero de procesos que se adelantaron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de dicha decisión.

### 1.4. Pretensiones

Solicitó dejar sin valor ni efecto las providencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C” por medio de las cuales invalidó las sentencias de primera instancia, y remitió los procesos a la jurisdicción laboral.

### **1.5. Trámite de la acción**

Con auto de 26 de febrero de 2016<sup>2</sup>, se admitió la solicitud de tutela y ordenó su notificación a los magistrados de la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y como terceros interesados al Ministerio de Educación Nacional y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para que en un término de 3 días rindieran informe sobre los hechos expuestos por las actoras en la solicitud de amparo.

### **1.6. Contestaciones**

**1.6.1. La Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca** señaló que no se incurrió, por parte de la Sala de Decisión, en una vía de hecho, toda vez que la providencia controvertida, tuvo como fundamento la decisión del Consejo Superior de la Judicatura, el cual dispuso que la discusión en torno al pago de la indemnización moratoria por el pago tardío de las cesantías no se puede ventilar dentro de un proceso declarativo, sino que opera por mandato directo del legislador y, en consecuencia, la acción correspondiente para exigir su pago es la ejecutiva, que se debe adelantar ante la jurisdicción ordinaria laboral.

Resaltó que no se desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia en tanto, al operador judicial, en la jurisdicción ordinaria, le corresponde asumir el conocimiento de la acción y efectuar el correspondiente estudio de las pretensiones.

Solicitó que se denegara la solicitud de amparo.

### **1.6.2. El Ministerio de Educación**

---

<sup>2</sup> Folio 28 del expediente.

Solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, en consideración a que las actoras no demostraron la existencia de un perjuicio irremediable. Además señaló que no demostró cómo se materializa la vulneración de sus derechos sin desarrollar esta afirmación.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer acción de tutela presentada por las accionantes, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, y del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si las providencias cuestionadas incurrieron en **desconocimiento del precedente** del Consejo de Estado fijado en la sentencia de Sala Plena de 27 de marzo de 2007, expediente 2000-02513-01, que dispuso que la jurisdicción competente para conocer de estos asuntos es la de lo contencioso administrativo, al dar prevalencia a la regla fijada por el Consejo Superior de la Judicatura el 3 de diciembre de 2015, es decir con posterioridad a que las actoras interpusieran su demanda.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **i)** criterio de la Sala sobre procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; **ii)** estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela; y, **iii)** análisis del caso concreto.

### 2.3. La procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente<sup>3</sup>, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos

---

<sup>3</sup> Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>4</sup> **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>5</sup>.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>6</sup>.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

*“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.**”<sup>7</sup> (Negrilla fuera de texto)*

---

<sup>4</sup> Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

<sup>5</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

<sup>6</sup> Se dijo en la mencionada sentencia: “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

<sup>7</sup> Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.



A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**”.

Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014<sup>8</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>9</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, se debe verificar que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>9</sup> Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar **improcedente** el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá principalmente: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Al respecto, se reitera que si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>10</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, la Sección verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

#### **2.4. Estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva**

No existe reparo, en el proceso de la referencia, en cuanto al juicio de procedibilidad en relación con el primero de los requisitos, esto es, que **no se trate de tutela contra decisión de tutela** pues la actuación que se censura se surtió

---

<sup>10</sup> Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados por las actoras contra el Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio.

Frente al estudio del segundo de los requisitos, el de la **inmediatez**, se observa que los autos censurados son de 13 y 20 de noviembre de 2015, y si bien se desconoce la fecha de su notificación y ejecutoria, lo cierto es que la acción de tutela fue presentada el 24 de febrero de 2016, por lo que se cumple con el requisito, en tanto se trata de un término razonable para acudir al juez constitucional, aun desde su expedición.

En consideración a la **subsidiariedad**, debe precisar la Sala que contra las decisiones señaladas las actoras no cuentan con otro mecanismo de defensa judicial ordinario, ni extraordinario.

Al concurrir los requisitos de procedibilidad adjetiva, concierne a la Sala abordar el estudio del asunto planteado.

#### **2.4. Análisis del caso concreto**

Corresponde a la Sala analizar los demás argumentos expuestos en la solicitud de tutela.

En criterio de la Sala, es procedente el amparo solicitado, en consideración a que, como lo adujo la parte actora, se vulneró el derecho de acceso a la administración de justicia por cuanto como lo indicó esta Sala en reciente providencia de 25 de febrero de 2016<sup>11</sup>, cuyo pronunciamiento se recoge en esta sentencia, uno de los principios fundantes de la actividad del Estado, incluida en ella el de las autoridades judiciales, es el que se refiere a la confianza legítima de las personas (naturales o jurídicas) que acuden a estas con la finalidad de que se resuelvan sus controversias, entendido tal principio como la *“necesidad de consistencia de la jurisprudencia”*, toda vez que *“se relaciona también con el derecho de acceso a la administración de justicia”*.

---

<sup>11</sup> Expediente: 11001-03-15-000-2016-00255-00, Consejero Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

Bajo la óptica expuesta, en criterio de la Sala tal principio se desconoce cuando a pesar de que se inicia un proceso bajo la convicción de que un determinado juez tiene la competencia para tramitarlo y llevarlo hasta su terminación, posteriormente remite el expediente a otro funcionario judicial al entender, con fundamento en pronunciamientos de otra autoridad, que resultan posteriores a la fecha de radicación de la demanda, que el asunto debe ser asumido por otro operador judicial.

Es así, como en el asunto bajo estudio el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el principio a la confianza legítima y, con ello, los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las actoras, puesto que para el 13 de marzo y 25 de junio de 2014, fechas en las cuales radicaron sus demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la posición jurídica de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura era que tratándose del reclamo de la sanción por mora en el reconocimiento de la cesantías, la jurisdicción que debía conocer del proceso era la contenciosa administrativa.

En efecto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, hasta el 16 de julio de 2014, dentro del expediente 2014-01494-00, al resolver un conflicto negativo de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, cuyos fundamentos jurídicos resultan similares con el caso del señor Gordillo Acosta, determinó que el proceso que se debía seguir era el correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, como lo dice el apoderado de las actoras, a partir del 3 de diciembre de 2014 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura unificó su postura sobre la autoridad judicial con competencia para conocer de la reclamación de la sanción moratoria, en el sentido de que estos procesos deben ser asumidos por los jueces laborales del país.

La anterior decisión, sin lugar a dudas creó en las accionantes la confianza de que era la jurisdicción contenciosa la encargada de resolver su controversia con el Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y, bajo tal entendido, acudió ante los jueces administrativos de la ciudad de

Bogotá quienes, además, reafirmaron sus expectativas al tramitar y decidir de fondo su demanda en primera instancia.

Es por lo anterior, que para la Sala no era posible que la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarara que carecía de jurisdicción y, por ello remitiera el expediente a los jueces laborales del circuito de Bogotá, toda vez que la tesis reinante en el Consejo Superior de la Judicatura para el momento en que las actoras radicó su demanda, se reitera, señalaba que era la jurisdicción de lo contencioso administrativo la facultada para tramitar proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual, la autoridad judicial accionada al haber acudido a un cambio de postura posterior acerca del juez competente para conocer del reclamo de la sanción por mora y, con fundamento en ello, invalidar las sentencias dictadas en primera instancia, limitó el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte accionante.

Ahora bien, bastan las anteriores consideraciones para amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las accionantes, por lo que no resulta necesario realizar el análisis correspondiente al defecto alegado de desconocimiento del precedente.

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,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las señoras Maritza Yadira Pacheco Guzmán y Adriana Buitrago Sanabria.

**SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS** las providencias dictadas el 13 de noviembre de 2015 y el 20 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección "C", dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, identificados con los radicados No. 11001333501620140017600 y 11001333570220140012200.

**TERCERO: ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección "C" que continúe el trámite de segunda instancia en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados por la parte actora, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO. NOTIFICAR** a las partes y a los intervinientes la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, previo envío de copia de la misma al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**Presidente**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Consejera**

**(Ausente con excusa)**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Consejero**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Consejero**